

PROPUESTA PARA REORGANIZAR LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL  
DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ EN EL PACÍFICO COLOMBIANO

GERMAN DARIO MANRIQUE RAMIREZ

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA- UNAD  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS ECJP  
ESPECIALIZACIÓN GESTIÓN PÚBLICA  
PROYECTO DE GRADO  
IBAGUÉ - TOLIMA  
FEBRERO 2020

PROPUESTA PARA REORGANIZAR LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL  
DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ EN EL PACÍFICO COLOMBIANO

GERMAN DARIO MANRIQUE RAMIREZ COD. 92540741

ASESOR DE TRABAJO TUTORA  
LINA MARÍA ANDRADE RESTREPO

GRUPO 109004\_21

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA- UNAD  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS ECJP  
ESPECIALIZACIÓN GESTIÓN PÚBLICA  
PROYECTO DE GRADO  
FEBRERO 2020

## Contenido

Lista de Tablas .....	7
Lista de Figuras .....	8
Dedicatoria .....	9
Agradecimientos .....	10
Resumen .....	11
Palabras Claves .....	11
Astract .....	12
Keywords .....	12
Introducción .....	13
Planteamiento del Problema .....	15
Pregunta de Investigación .....	18
Objetivos .....	19
General.....	19
Específicos .....	19
Justificación .....	20
Marco de Referencia .....	22
Marco Histórico .....	22
Antecedentes de los Cambios Territoriales en Colombia.....	23
Tierra Firme Castilla de Oro Provincia de Nueva Andalucía (1590-1549).....	24

Presidencia de Santafé (1538 – 1717) - Presidencia de Quito (1723 – 1740).....	24
Virreinato de Nueva Granada (1717– 1819) .....	24
La Gran Colombia (1819 – 1830) .....	25
Republica de Nueva Granada (1831 – 1858) .....	25
República de Colombia (1886).....	26
República de Colombia (1909).....	26
República de Colombia (1928 – 1955).....	27
República de Colombia (1955 – 1963).....	27
República de Colombia (1975 – 1991).....	27
República de Colombia (1991).....	28
Antecedentes de la Situación Actual de las Entidades Territoriales en Colombia.....	28
Marco Teórico .....	31
El Estado .....	31
Estructura Organizacional .....	32
Organización del Estado Colombiano .....	36
Entidades Territoriales .....	42
Gestión Pública .....	45
Política Pública .....	45
Funcionamiento de las Entidades Territoriales.....	<b><u>¡Error! Marcador no definido.</u></b> 45
Gestión Pública de las Entidades Territoriales .....	47

Departamentos .....	48
Distritos Especiales .....	48
Municipios .....	49
Situación Actual de las Entidades Territoriales en Colombia .....	50
Entidades Territoriales del Departamento del Chocó .....	53
Intervención y proyección .....	<b><u>¡Error! Marcador no definido.</u></b> 55
Marco Metodológico .....	57
Tipo de Investigación .....	57
Diseño General .....	58
Alcance .....	59
Desarrollo de la Investigación .....	60
Situación Actual Entidades Territoriales Departamento del Chocó .....	61
Comparación y Análisis Gestión Pública .....	65
Entidades Territoriales Departamento del Chocó.....	65
Dependencias Adscritas a las Entidades Territoriales a Nivel Municipal.....	67
Gobernabilidad Territorial Latinoamérica.....	69
México .....	71
Uruguay .....	77
Análisis .....	80
Propuesta de Reorganización de las Entidades Territoriales del Departamento del Chocó. ...	83

Conclusiones .....	89
Recomendaciones .....	91
Bibliografía .....	92

## Lista de Tablas

Tabla N° 1: Clasificación de la cantidad de entidades territoriales y otras formas de organización territorial que existen en Colombia .....	40
Tabla N° 2: Artículos de la Constitución Política de Colombia (1991) sobre el Ordenamiento Territorial.....	43
Tabla N° 3: Situación Financiera entidades territoriales departamental y municipal del Chocó....	62
Tabla N° 4: Tabla poblacional del departamento y los municipios del Chocó.....	64
Tabla N° 5: Tabla Dependencias y/o Cargos por Entidad Territorial.....	68
Tabla N° 6: Funciones de los gobiernos locales en algunos países de América latina.....	70
Tabla N° 7: Fundamento legal del OT en América Latina – 2011 .....	71
Tabla N° 8: Cuadro reorganización entidades territoriales por factor de área.....	86

## Lista de Figuras

Figura 1: Representación actual del Estado colombiano.....	38
Figura 2: Representación actual de la rama ejecutiva del orden territorial en Colombia.....	39
Figura 3: Representación del esquema de la organización territorial en Colombia.....	40
Figura 4: Representación de la organización territorial del Chocó.....	55
Figura 5: División Territorial Departamento del Chocó .....	65
Figura 6: División Político Administrativa departamento del Chocó.....	84
Figura 7: Reorganización entidades territoriales departamento del Chocó.....	85



## **Dedicatoria**

Dedico esta propuesta de trabajo para que las nuevas generaciones en Colombia tengan el discernimiento de entender la situación actual y futura del país, y las consecuencias de no estar atentos a las funciones reales de las entidades territoriales; es indispensable que se tome conciencia de las situaciones actuales y venideras de nuestras regiones en lo económico, social y ambiental ante las realidades del Estado, para poder reorganizar y cambiar todo lo que no tenga un propósito significativo en pro de generar desarrollo, bienestar, prosperidad y beneficio para esta generación y las futuras.

## **Agradecimientos**

Agradezco a DIOS creador primeramente quien es el que da la sabiduría de comprender las diferencias entre las cosas que no se pueden o si se pueden cambiar, la inteligencia para saber actuar y desenvolvernó ante aquellas cosas o situaciones y la salud para estar de pie considerándolas constantemente; a mi familia a la cual le he negado mucho tiempo en relación a mi trabajo, mis proyectos, y mis aspiraciones académicas personales, gracias por todo, porque en realidad todo lo que se piensa, se escribe y se hace tiene un propósito para aplicar durante la transitoriedad de esta vida.

Le dejo a Dios creador el pasado que ya está hecho, el presente que se vuelve pasado apenas se termina de mencionar y el futuro que solo se puede construir bajo su misericordia.

## **Resumen**

El propósito de este trabajo de grado, se realiza con el fin de presentar una propuesta de reorganización de las entidades territoriales en el Departamento del Chocó en Colombia, como un esquema real de gestión pública moderna que proporcione desarrollo, bienestar y prosperidad a los habitantes de esa área, a través de la descentralización administrativa y autonomía territorial; bajo un estudio exploratorio que permita verificar la situación actual con relación a la gestión pública; permitiendo plantear una propuesta de organización innovadora que beneficie a sus habitantes en gozar de una gestión pública efectiva y transparente que promueva la equidad, la justicia y autenticidad, prescindiendo de la división entre sus habitantes por aspectos políticos, sociales y culturales, entre otros.

## **Palabras Claves**

Departamento; Distritos; Entidades territoriales; Gestión Pública; Municipios.

### **Abstract**

The purpose of this degree work is carried out in order to present a proposal for the reorganization of territorial entities in the Department of Chocó in Colombia, as a real scheme of modern public management that provides development, well-being and prosperity to the inhabitants of that area, through administrative decentralization and territorial autonomy; under an exploratory study to verify the current situation in relation to public management; allowing to propose an innovative organization proposal that benefits its inhabitants in enjoying an effective and transparent public management that promotes equity, justice and authenticity, regardless of the division among its inhabitants by political, social and cultural aspects, among others.

### **Keywords**

Department; Districts; Public Management; Municipalities; Territorial entities.

## **Introducción**

Esta propuesta de reorganizar las entidades territoriales en el Departamento del Chocó en el pacífico colombiano, permite identificar si la división administrativa que adopta el Gobierno Nacional desde la Constitución Política de 1991 ha sido proactiva generadora de desarrollo y bienestar.

A través de las entidades territoriales actuales a nivel departamental, distrital y municipal, dentro de su gestión pública se estará generando desarrollo, bienestar y prosperidad a los ciudadanos en Colombia.

Esta investigación permite verificar y comparar la gestión pública de las entidades territoriales del Estado colombiano en relación al Departamento del Choco, en cuanto a su capacidad de generar desarrollo, gestión y prosperidad hacia los habitantes, al igual, se cuestionará la gestión real para la gobernanza y gobernabilidad territorial que se planteó desde la constitución de 1991 hasta la fecha, a fin de comparar la gestión administrativa del departamento del Chocó en relación a su situación actual, por otra parte, se comprará con otros estados latinoamericanos en relación a su división política – administrativa y su gestión en la misma región del pacífico.

Es claro que las entidades territoriales juegan un papel importante para cumplir con la descentralización y llevar a cabo la gestión pública a través de las políticas de desarrollo del gobierno nacional, por este motivo se identifica las entidades territoriales del Departamento del Chocó en Colombia para evidenciar las falencias actuales en pro de sus propios objetivos, para así, postular una nueva organización que oriente otras entidades territoriales a nivel departamento, distritos y

municipios, y que permita cumplir con los propósitos, objetivos y metas para los cuales fueron creadas y diseñadas de acuerdo con la Constitución Política de 1991.

En la actualidad se identifican falencias que se asumirán de modelo para proyectar mejoras, en fin de ser propuestos ante el Gobierno Nacional en miras a modificaciones a la Constitución vigente en relación a la organización y función de las entidades territoriales de todo el país; por otra parte, esta propuesta dentro de su proceso de investigación es auspiciada por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, la cual, se centra en la línea de Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales, bajo la sublínea Gestión en Red para la Gobernanza y Gobernabilidad Territorial. UNAD, (2019).

## **Planteamiento del problema**

Teniendo en cuenta los cambios existentes a los que ha sido expuesta la división político administrativa de Colombia desde hace aproximadamente 510 años, a los suscitados recientemente desde la constituyente de 1991, Constitución Política de (1991), donde se especifica lo siguiente “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (Const., 1991, art 286).

La organización actual del Departamento del Chocó, sumado a las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales, entre otras, reflejan la necesidad efectuar una serie de cambios que permitan reorganizar las entidades territoriales de ese departamento y visionar un cambio a nivel nacional, con el fin de avanzar realmente en una descentralización sin corrupción y manipulación; ajustado a planes de desarrollo más concentrados en las regiones, consecuentes con la asignación de recursos y los programas de gobierno, que en realidad sirvan a la comunidad, solucionando problemas y promoviendo prosperidad, equidad y justicia, garantizando la aplicación y efectividad de los principios, derechos y deberes plasmados en la Constitución. (Sánchez, 2012).

Asumir una reorganización le permitirá al Estado colombiano enfrentar los retos actuales y potenciales en razón de los social, económico y ambiental desde el ámbito sostenible para consolidar al Estado - Nación con entidades territoriales menos fragmentadas o divididas, pero más eficientes y eficaces en pro de su gestión pública; esto se efectuará a través de una verificación de la gestión de las entidades territoriales en relación a tiempo, gestión, eficiencia y eficacia de sus capacidades con un determinado periodo de tiempo; asimismo, se realizará una comparación con modelos de

estados descentralizados que permitan efectuar un análisis a fin de estructurar y consolidar una propuesta de reorganización de las entidades territoriales del Departamento del Chocó en el pacífico colombiano que refleje la planeación, ejecución, asignación y desarrollo de los programas de gobierno para suplir las necesidades económicas, sociales y ambientales de esa región, la cual, posee un atraso ante la incapacidad estatal de cubrir a satisfacción con bienes y servicios públicos, empleo y seguridad, entre otros.

La importancia de una reorganización territorial es fundamental para una transformación del modelo económico, con el fin de medir su potencial y capacidad, para generar competitividad y explotar la creatividad del capital humano; cuando se efectúan las reorganizaciones territoriales de manera rápida y profunda, se mejoran actividades y funciones, se integran los modelos económicos para la generación de empleo dentro de las regiones aplicando políticas de promoción para reflejar una gobernanza participativa. (Méndez, 2008)

El Estado colombiano desde la Constitución de 1991, planteo una descentralización bajo la procedencia del ordenamiento territorial sociopolítico para implementar un ideal democrático de gobernabilidad hacia el respeto de los derechos humanos, el uso del territorio bajo las costumbres propias y prácticas ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas a través de una descentralización política de sus entes territoriales en todo el territorio nacional; durante el transcurrir del tiempo los conflictos y postconflictos armados que se han suscitado en varias regiones del territorio colombiano (departamentos, distritos y municipios), ha generado una serie de cambios significativos, afectando la convivencia y los aspectos económicos, sociales, culturales y la propiedad de las entidades territoriales evidenciando la usurpación de tierras a las entidades territoriales y a las comunidades indígenas de diversas departamentos, provocado migración,



desplazamiento, desestabilización y desequilibrio económico, político y social afectando la gestión pública de las entidades territoriales. (Zambrano, 2001)

Partiendo que una reorganización es el proceso para organizar nuevamente algo bajo un fin establecido o benéfico, que genere nuevas alternativas; el Estado Colombiano dispuso en la Ley 1116 de 2006, una forma de reorganización empresarial para reencausar la generación de valor de una empresa o compañía, con la finalidad de hacerla productiva y pueda volver a iniciar procesos de negociaciones con nuevos acreedores, a fin de salvar su unidad productiva y generar empleo dentro de los fines más importantes. (Ley 1116, 2006 art 1, 9, 11, 18 y 20).

La modernización representa un desafío, pues constituye una categoría de las ciencias sociales más utilizada y sujeta a una gran cantidad de interpretaciones, usos y abusos, este a su vez, tiene muchas denotaciones y su definición se constituye en relación con otros procesos históricos – sociales que tampoco son conceptualmente simples y claros: occidentalización, industrialización, desarrollo, racionalización, capitalismo... en su versión teórica más generalizada se afirma que la modernización es un proceso de transición global y acumulativo que incluye tres procesos componentes: desarrollo económico, modernización social y modernización política, y tiene como efecto el cambio estructural de una sociedad; este proceso de modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países llegar a la modernidad como posterioridad a una adecuada reorganización. (Castelazo, 1997).

Con relación a la propuesta para reorganizar las entidades territoriales del Departamento del Chocó en el pacífico colombiano, se plantea el siguiente interrogante:

¿Cómo reorganizar de las entidades territoriales del Departamento del Chocó en el pacífico colombiano diferente a lo plasmado en la constituyente de 1991, a fin de evidenciar una gestión pública moderna, transparente y eficiente en pro generar desarrollo, bienestar y prosperidad a los habitantes de esa región?

## **Objetivos**

### **General**

Crear una propuesta que permita la reorganización de las entidades territoriales del Departamento del Chocó en el pacífico colombiano, a través de la fusión o integración de entidades territoriales a nivel municipios, para que se evidencie un nuevo modelo de gestión pública moderna, transparente y eficiente en pro generar desarrollo, bienestar y prosperidad a los habitantes de esa región, a través de una integración de estructuras comparativas, conceptos y prácticas en verificación de situaciones en el ámbito de la gestión pública de las entidades territoriales existentes.

### **Específicos**

- Verificar y evaluar la organización y la gestión pública en cuanto eficiencia y eficacia de las entidades territoriales del Departamento del Chocó y sus municipios.
- Identificar a través de un proceso comparativo y analítico los criterios empleados por la gestión pública dentro de las estructuras actuales del Departamento del Chocó y sus municipios.
- Desarrollar la propuesta para la reorganización de las entidades territoriales del Departamento del Chocó en la región pacífica de Colombia.

## **Justificación**

Uno de los propósitos fundamentales de la reforma a la Constitución de 1991, fue la de ajustar y adecuar una organización del Estado a las realidades económica y sociales del país de ese momento, para asumir un modelo de esquema de descentralización administrativa, con instituciones a nivel nacional y regional garantes de generar beneficios, desarrollo y prosperidad a todos los habitantes distribuidos en las diferentes regiones del país, esto mismo, impulso la participación popular y la autonomía territorial. Por tal motivo, la Constitución de 1991, reorganizó los departamentos, los distritos y municipios como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus propios intereses, los determinó como una entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, la Constitución Política de Colombia 1991, estableció así “los Departamentos, los Distritos especiales, los Municipios y los Territorios Indígenas”. Al igual específico que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias. (Const., 1991, art 286).

A través de la elaboración de esta propuesta en el Departamento del Chocó de la región pacífica se verificará la situación actual de las entidades territoriales en esa área, ajustada a las realidades existentes dentro del orden nacional en relación a la gestión pública aplicada para la generación de desarrollo, bienestar y prosperidad de sus habitantes; lo anterior, permitirá identificar, comparar y determinar su estado actual y proyección a mediano y largo plazo en relación al desarrollo de la gestión pública, en beneficio de sus habitantes y de las políticas implementadas en los aspectos económicos, sociales y ambientales de manera sostenible; la elaboración de la propuesta de reorganización de las entidades territoriales del Departamento del Chocó en el pacífico colombiano, permitirá reflejar una nueva estructura con menos división política, fragmentada, menos burocrática

y más transparente que enfrente los retos actuales y potenciales, a fin, de optimizar la distribución de los recursos económicos captados y los asignados por el Gobierno Nacional.

## **Marco Referencia**

### **Marco Histórico**

Al interior de la estructura de gobierno del Estado colombiano se evidencia una estructura descentralizada para la gestión pública territorial, fundada en la distribución de entidades territoriales a nivel departamentos, distritos y municipios que cubren las diferentes regiones del país, para que a través de estas se forje el desarrollo integral del Estado - Nación.

Una propuesta de reorganización de las entidades territoriales que refleje el propósito real y moderno de la gestión pública a nivel departamento del Chocó y sus municipios, permitiría reflejar la necesidad de un cambio en toda la administración pública en Colombia.

Los estados modernos surgen desde los siglos XV y XVI en el continente europeo tras la fractura en el sistema de gobierno y la crisis del feudalismo, a partir de ese punto se inició con la realización de una serie de pactos dentro de los buenos términos de gobierno que desencadenaron guerras fraccionadas en ese continente; lo cual fue fundamental para el surgimiento de una nueva clase social denominada burgueses, lo que a su vez, fomentó la consolidación de reinos de manera unificada a través de monarquías, estos se proclamaron estados de corte moderna, donde los reyes gobernaban para poder conservar la corona; Posteriormente, dentro de estos estados de corte moderna surge un nuevo régimen de clasificación social o sistema de reinado autoritario, el cual dividió la población en clase privilegiada, (clero y nobleza) y clase no privilegiada (burguesía y pueblo llano) para dar inicio a un nuevo esquema de estructura de Estado. Academia Play (04 de abril de 2018). El Nacimiento del Estado Moderno. (Archivo de Video).

De igual manera, en el continente europeo tras las crisis generadas por hambrunas, la peste negra y el sistema social del momento, genero la desestabilización estructural de gobierno, que tras las conquistas de los turcos a una parte de ese territorio, se generaron luchas reales entre los reinos territoriales y la iglesia imperial, por el control territorial, por la representación de autoridad y propiedad para determinar las libertades y límites de los pueblos, esto permitió darle el preámbulo a lo denominado edad moderna, donde de manera directa influyo la religión, las migraciones, las artes, los filósofos y los nuevos modelos educativos, entre otros, este renacimiento por así decirlo, incluyo una renovación y una transformación a la forma de gobernar de los líderes del momento y un despertar de los ciudadanos ante la práctica de gobierno, generando cambios económicos y sociales notables para incluir la ciencia, filosofía, física, química, medicina, dentro de los sistemas gubernamentales de los denominados nuevos Estados. (Crossman, 2014)

### **Antecedentes de los Cambios Territoriales en Colombia**

El Estado colombiano a través de su historia ha sufrido diversas transformaciones de carácter político administrativo debido a criterios de ideología política, poblacionales y culturales, de acuerdo a las representaciones de los gobiernos y las administraciones de turno; dentro de estos cambios significativos se referencian los siguientes en orden de importancia a nivel territorial desde el siglo XV hasta la fecha; en estas transiciones se puede justificar las diversas divisiones que se han reflejado desde la separación de la corona Española, pasando por la independencia, hasta el actual Estado soberano denominado Republica de Colombia que se encuentra dividido político administrativamente por entidades territoriales, bajo las siguientes consideraciones y antecedentes:

### **Tierra Firme Castilla de Oro Provincia de Nueva Andalucía (1490-1549)**

El nombre de “Tierra Firme” le fue dado a todo el territorio americano recién descubierto lo que hoy en día es Colombia. En 1508, la corona Española segrega de estas dos unidades administrativas, las cuales llamaron *gobernaciones* o *gobiernos* de Nueva Andalucía y Castilla de Oro, (ubicadas entre la Guajira y Urabá) y la de Veragua (ubicada entre Urabá y Veraguas, actual Panamá). Posteriormente, en 1513, La Corona suprimió la gobernación de Nueva Andalucía, redefinió la de Castilla de Oro y creó la gobernación del Chocó. (Gutierrez, 2009)

### **Presidencia de Santafé (1538 – 1717) - Presidencia de Quito (1723 – 1740)**

La configuración territorial en Colombia llamada en aquel entonces Nueva Granada empezaba a tomar forma, hacia el sur se encontraban las provincias indígenas de San Juan y Barbacoas, mientras al centro se ubicaban los gobiernos del Nuevo Reino de Granada, Popayán y Quito, en tanto al norte aparecían los de Cartagena y Santa Marta; En 1538, se divisan las primeras divisiones territoriales en Colombia, posteriormente en 1630 surge el Nuevo Reino de Granada. (Gómez, 2000).

### **Virreinato de Nueva Granada (1717– 1819)**

Entre los siglos XVI y XVII al crearse el virreinato de la Nueva Granada se destinó como su capital a Santa Fe, en ese momento figuraban veinticuatro provincias; en 1724, se transformó hasta establecer varias gobernaciones y corregimientos en la región central, asimismo, se suprimió las audiencias reales de Santa Fe, Quito y la Capitanía General de Venezuela; posteriormente en 1739, se dividió en cantones compuestos por parroquias bajo la autoridad de un párroco. Al alcanzar la independencia en 1810, el Virreinato de Nueva Granada vario sus antiguos límites, paso a ser más



pequeño, con quince provincias donde imperaba el particularismo. Se configuran arquetipos denominados los pastusos, antioqueños, santandereanos, costeños, llaneros, tolimenses, cundiboyacenses, isleños y caucanos.

Durante la confederación en 1810, se refuerza la desintegración de las provincias de Nueva Granada, debido a que cada una quería ser un Estado soberano con derecho a decretar su propia constitución, y a nombrar sus propios gobernantes. (Herrera, 2001).

### **La Gran Colombia (1819 – 1830)**

Se asume el esquema de República unitaria (tridivisión de poderes) con tres vicepresidencias (Venezuela, Ecuador y Colombia) presidencialismo centralismo; en 1824, el Congreso de Colombia decretó, mediante la Ley 25 (Ley de División Territorial), doce departamentos, divididos en treinta y ocho provincias. La gran Colombia tuvo vida entre 1819 y 1830; después de la muerte de Bolívar se desmembró en tres Estados: Nueva granada, Ecuador y Venezuela. (Blanco, 2007)

### **Republica de Nueva Granada (1831 – 1858)**

República unitaria (tridivisión de poderes) presidencialismo centralismo; luego de la disolución de la Gran Colombia, por constitución se eliminaron los departamentos y se regresó al esquema de quince provincias. A mediados de 1832, se crean las provincias de Vélez y Barbacoas, en 1835, las de Buenaventura y Pasto, en 1843, las de Cauca, Mompós y Túquerres. De igual manera durante esta etapa se crean los primeros territorios nacionales como el de San Martín en 1840, Caquetá en 1845, la Guajira en 1846 y San Andrés y Providencia en 1847. Nuevamente se establecen los cantones y distritos parroquiales que fueron los inicios de los municipios actuales.

En este periodo de la república, sufre una fragmentación contundente hasta crear treinta y seis provincias y el federalismo empieza a tomar forma principalmente en Panamá y Antioquia. En 1853, la constitución permitió implantar un modelo federalista para que muchas de las provincias que se habían fragmentado se fusionaran nuevamente con las provincias originales, entre las cuales estaba (Antioquia, Socorro y Pamplona). (Muñoz, 2006)

En 1861 se crea el Estado federal del Tolima para completar nueve Estados federalizados, ese mismo año se creó el distrito federal para que la capital del país tuviera independencia administrativa y territorial de Cundinamarca; 1864, se extinguió y su territorio fue devuelto a Cundinamarca.

### **República de Colombia (1886)**

Con la implementación de la constitución centralista de 1886, los estados federados pasaron a denominarse departamentos regidos por el sistema de centralización política y descentralización administrativa.

Por la devastación económica y social provocada por la guerra de los mil días, se separa Panamá de Colombia en 1903, y se decreta una nueva organización o redistribución de las unidades polito-administrativas, donde se organizó un distrito capital, Bogotá, una intendencia regional, la Guajira, un territorio nacional, el Meta y veinticinco departamentos. (Mendoza, 1991)

### **República de Colombia (1909)**

Se fragmentan aún más los departamentos como base de la política de reorganización territorial, se configuran un total de veintiséis departamentos incluyendo los creados en 1905 (Huila, Caldas y Valle del Cauca, el antiguo Santander se fragmento en los actuales Norte de Santander y Santander),

un distrito capital, y cinco territorios nacionales, dos de ellos separados territorialmente de los demás. (Montoya, 1976).

### **República de Colombia (1928 – 1955)**

La reforma constitucional de 1936, se expidió el Acto Legislativo número uno por medio del cual se crearon con rango constitucional, las intendencias y comisarías y dispuso la división de la república en departamentos, intendencias y comisarías, dividiéndose los primeros en municipios o distritos municipales. Por su parte, la reforma constitucional de 1945, dividió las intendencias y comisarías en municipios o distritos municipales. (Moreno, 2007).

### **República de Colombia (1955 – 1963)**

El 1954 se desprende de Cundinamarca el Distrito Especial de Bogotá sobre la base territorial del distrito capital que había sido creado en 1908 y 1910, es decir el municipio de Bogotá al cual se le anexaron los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén, Bosa y la provincia de Sumapaz. (Díaz, 2006).

### **República de Colombia (1975 – 1991)**

Se producen los últimos cambios en la organización territorial interna de Colombia, mientras la política exterior del país comienza a delimitar las fronteras marinas en el mar caribe y océano pacífico; al igual, en 1973 Casanare es separado de Boyacá y en 1977 el Guaviare surge del Vaupés; y el 1981 el Caquetá adquiere estatus de departamento. (Aguilar, 1987)

## **República de Colombia (1991)**

La reforma constitucional de 1991 permitió adecuar la organización del Estado a las nuevas realidades económicas y sociales del país; en su artículo 309 estableció en departamentos las intendencias y comisarías existentes y las definió como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses, según lo establecen los artículos 286 y 287 de la misma, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; en el artículo 318 dispuso que los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas; y en corregimientos en el caso de las zonas rurales; el artículo 319 faculta a dos o más municipios para organizarse en áreas metropolitanas, las cuales podrán convertirse en distritos; y finalmente, el artículo 321 de la actual Constitución dispone la formación de provincias constituidas con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Cartilla Descentralización y Entidades Territoriales, Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, (2011).

## **Antecedentes de la Situación Actual de las Entidades Territoriales en Colombia**

Dentro de la situación actual que presentan las entidades territoriales en la República de Colombia, se evidencia la disputa limítrofe entre departamentos y municipios por la necesidad de retener o acceder a los recursos asignados por el gobierno, al igual, que las regalías producto de la explotación de los suelos y/o yacimientos mineros que se encuentran dentro de sus territorios, fruto de lo anterior, han surgido diez y nueve conflictos limítrofes internos entre los departamentos y municipios, entre los cuales encontramos los siguientes, así:

- Departamentos de *Cesar* y la *Guajira* por la disputa de veredas de Carrizal, Primer Rincón y los caseríos de Veracruz y potrero, ubicados entre los corregimientos del Patillal - Cesar y la Junta – Guajira.
- Departamentos de *Atlántico* y *Bolívar* por variaciones del terreno del Canal de Dique por la zona de San Pedrito, Galegazamba y el Totumo.
- Departamentos de *Antioquía* y *Córdoba* por las zonas de Puerto Rey, Carrizal, Campoalegre y Rio Pegadó que comprende un total de veintiún municipios (Arboletes, San Pedro de Urabá, Turbo, Apartado, Carepa, Chigorodó, Mutata, Los Córdoba, Canalete, Montería, Valencia y Tierralta).
- Departamentos de *Norte de Santander* y *Cesar* por el límite entre Ocaña y Río de Oro y entre San Alberto y la Esperanza por variaciones del río.
- Departamentos de *Norte de Santander* y *Santander* por el sector de Silos-Guaca-Santa Bárbara.
- Departamentos de *Santander* y *Boyacá* por la zona de Mojicones y Solón Wilches.
- Departamentos de *Boyacá* y *Cundinamarca* por los límites del sector de La Victoria y Quípama con Yacopí.
- Departamentos de *Caquetá*, *Meta* y *Guaviare* por la disputa de los sectores aledaños al nacimiento del Río Ajujú y la línea divisora entre los ríos Caquetá y Guayabero.
- Departamentos de *Huila* y *Cauca* por el sector de Moscopan – Leticia.
- Departamentos de *Cauca* y *Putumayo* por el sector de Puerto Guzmán y Piamonte.
- Departamentos de *Nariño* y *Putumayo* por las delimitaciones entre Ipiales y Orito.
- Departamentos de *Choco* y *Antioquía* por la administración del corregimiento fronterizo denominado Belén de Bajirá.

- A nivel Distrito Capital de *Bogotá* y el municipio de *La Calera* por la zona de los Patios y la Capilla.
- Disputas limítrofes entre los municipios de Florián y la Belleza en el Departamento de *Santander*.
- Disputas limítrofes entre los municipios de Yopal y Orocué; al igual que, entre los municipios de Nunchía y San Luis de Palenque en el Departamento de *Casanare*.
- Disputas limítrofes entre los municipios de Otanche y Puerto Boyacá en el Departamento de *Boyacá*.
- Disputas limítrofes entre los municipios de Vista Hermosa y San Juan de Arama en el Departamento del *Meta*.
- Disputas limítrofes entre los municipios de Cali y Yumbo por la zona de la Quebrada la Menga y los municipios de Calima (el Darién) y Yotoco en el Departamento del *Valle del Cauca*.

Cabe resaltar que producto de los anteriores conflictos limítrofes bajo pretensiones político administrativas dentro de las entidades territoriales, directa e indirectamente se afectan los habitantes por las constantes fracciones a las que se someten las entidades territoriales en el territorio nacional, perturbando el desarrollo, político, social, ambiental, cultural y económico dentro de la gestión tributaria y los demás trámites administrativos que efectúan los habitantes. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (18 de abril de 2018). Conflictos limítrofes en Colombia.

## Marco teórico

El Estado es una organización política que gobierna bajo la interacción de conceptos precisos como Nación, País y Patria; de acuerdo con lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación, el término *Nación* hace referencia a la población como elemento fundamental del Estado, donde se encuentra la comunidad, idioma, religión, aspiraciones y raza; asimismo, considera como el ente jurídico sujeto de derechos y obligaciones en cabeza del Presidente de la República como principal autoridad de la rama ejecutiva del poder público; por otra parte, el termino *País*, hace referencia al territorio, es decir, que guarda relación con el fenómeno geográfico donde el Estado ejerce su poder; y el término *Patria* se usa para designar la tierra natal o adoptiva a la que un individuo se siente ligado por vínculos de diversa índole, como afectivos, culturales o históricos. Departamento Nacional de Planeación. (18 de abril de 2018). Guía elementos básicos del estado.

### El Estado

Se relaciona como una institución política organizada, avalada por las gestiones democráticas populares de todo su territorio, que garantiza la legitimidad de sus iniciativas y actividades para el cumplimiento de metas y objetivos trazados en benéfico de sus habitantes.

Los estados modernos dentro de su legitimidad establecen una serie de elementos esenciales o constitutivos en los cuales centran su atención y gestión; el mantenimiento y desarrollo de estos, garantizan el equilibrio de su actuar en razón de sus aspiraciones, fines, intereses y objetivos nacionales e internacionales.

Dentro de la carta magna se reconocen tres elementos como la *población* como elemento humano, el *territorio* como elemento físico y la *soberanía* reconocida por otros estados como elemento internacional; los cuales a su vez poseen una serie de características considerables en los diferentes ámbitos. (Const., 1991. Art 3, 96 y 101).

### **Estructura Organizacional**

Según Minsal Pérez, D., & Pérez Rodríguez, resalta que:

La estructura comprende la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades en una organización, así como las relaciones entre los gerentes y los empleados. Se caracteriza la organización funcional por producto/mercadeo, matricial, lineal, formal y de tipo línea-staff. Igualmente, se tienen en cuenta los factores que determinan el número de niveles en la estructura de una organización y las características de la estructura actual.

Estas se reflejan en la *organización funcional*, consta de departamentos, los cuales se dedican a una o a varias actividades, especializando funciones para cada tarea, facilitando la labor de los gerentes, debido a que estos solo supervisan un área limitada donde aplican sus conocimientos y habilidades; la *organización por producto/mercado*, consta de integrar en una unidad de trabajo los que participan en la producción y comercialización de uno o varios productos; la *organización matricial*, esta consta de mandos múltiples enfocados en funciones que convergen con otras divisiones o departamentos que son funcionales para la ejecución y materialización de un proyecto; *organización formal*, la cual, consta de escalas jerárquicas y niveles funcionales reflejados en organigramas; *organización lineal*, esta se basa en la organización por autoridad lineal y/o por jerarquía donde se refleja la obediencia de los subalternos hacia los superiores; *organización línea*



*staff*, la cual permite combinar la organización lineal y la organización funcional. Minsal Pérez, D., & Pérez Rodríguez, Y. (2007). Organización funcional, matricial: En busca de una estructura adecuada para la organización. Acimed, 16 (p. 4).

La estructura actual innova con la integración de los diferentes departamentos para hacerlos más productivos entre todos, con la ubicación de estructuras planas, con canales horizontales y transversales de comunicación, los cuales flexibilizan la rotación de sus integrantes, facilitando que todos puedan ejercer las funciones que benefician la organización, esto viene rompiendo paradigmas de esquemas cuadriculados que reflejaban gestiones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Minsal Pérez, D., & Pérez Rodríguez, Y. (2007). Organización funcional, matricial: En busca de una estructura adecuada para la organización. Acimed, 16 (p. 4).

Por lo anterior, se destaca dentro de la estructura organizacional que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, de acuerdo al modelo de la constitución de 1991, la descentralización obedece a la actividad esencial que deben desempeñar las entidades territoriales con funciones sectorizadas para garantizar las finanzas públicas, salud, educación, infraestructura, entre otros. (Const., 1991).

Hay autores que resaltan que:

El Estado Unitario de gobierno se ve asociado normalmente a la idea de Estado simple o centralizado. Ello obedece a que el surgimiento del modelo de Estado unitario tuvo una fuerte vinculación histórica con la consolidación de los Estados nacionales y el Estado constitucional de derecho, lo que se tradujo, en lo administrativo, en la

centralización de las estructuras burocráticas dentro del poder estatal. (Bórquez, 1999, p. 115-123).

En efecto, el proceso antes descrito requería, para su realización, de instrumentos eficaces de cohesión social y de identidad colectiva, que hicieran realidad la unidad política y la uniformidad legal postulada. Uno de esos instrumentos fue precisamente quizás el más efectivo, la centralización administrativa, concepto que supone:

Una forma de organización pública en la que una sola Administración Pública, la del Estado obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello. Ello no impide, evidentemente, la existencia de agentes públicos territoriales en todo el Estado, pero estos se encontrarán sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía, pasando a tener el carácter de simples circunscripciones de una misma Administración estatal. (Bórquez, 1999, p.115).

El mismo documento sugiere que:

La centralización administrativa surge como una expresión más del proceso de unificación del Estado, donde la superación de la desigualdad legal y el localismo que caracterizaron al antiguo régimen, se constituyen en uno de los ejes del movimiento ilustrado surgido a partir de la revolución francesa. Ello se reafirma con la llegada de Napoleón al poder, quien trasladó a la Administración civil del Estado la técnica centralizadora de la unidad de mando proveniente del mundo militar, racionalizando la estructura administrativa del Estado francés y ejerciendo un control férreo de la administración central sobre las corporaciones locales representativas. (Bórquez, 1999, p. 115-123).

Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades territoriales dentro de su estructura organizacional deben ser garantes de una gestión pública moderna que justifique actividades de gobernanza y gobernabilidad, integrando y garantizando aspectos y factores organizativos acordes con los propósitos y planes de gobierno, los cuales, deben contar con la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad otorgadas por la Constitución Política, las cuales, legitiman la descentralización y dan autonomía a las entidades territoriales para asumir el reto de la solución de problemas y necesidades de la población, generando desarrollo, bienestar y prosperidad en general.

Este modelo de Estado, (Rodríguez R., 2009 p. 17) “es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental”, “...El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular...” “Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen Constitucional y están regidos por las mismas leyes”.

Se puede definir a la estructura organizacional:

Como el conjunto de dependencias y sus funciones, las cuales deben responder a los propósitos institucionales en términos de eficacia, eficiencia y efectividad para la prestación de los servicios por parte de las entidades públicas territoriales, logrando la satisfacción de las necesidades de la comunidad en general. Función Pública. (18 de abril de 2019). Estructura Organizacional.

## **Organización del Estado Colombiano**

La estructura y organización del estado colombiano permite que exista una relación constante entre sus habitantes, el territorio y el Estado, a través de un conjunto de instituciones públicas que ejercen una gestión pública para garantizar los fines esenciales del Estado en toda la población.

El Estado colombiano, al igual que la mayoría de los Estados del mundo, tiene como una base indispensable de su democracia, la separación del poder público en tres poderes independientes, autónomos, equilibrados entre sí y mutuamente respetuosos de las atribuciones del otro: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. (Rodríguez, 2009) afirma que según El Barón de Montesquieu (1689-1755), cronista y pensador político francés a través de la Guía de elementos Básicos del Estado:

Quien desarrolló la idea de que el Poder Público no era realmente un solo poder sino que era necesario distinguir claramente tres poderes separados: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que correspondían, respectivamente, a las funciones de dictar las normas generales, aplicarlas y resolver los conflictos que resultaran de esta aplicación; Puede afirmarse que la idea de la separación de poderes, planteada por Montesquieu, tiene estrecha relación con la noción de la Santísima Trinidad, en la doctrina de la Iglesia católica, de tal forma que podemos establecer una asociación entre el legislativo con el Padre (dicta las normas), el ejecutivo con el Hijo (aplica las normas), y el judicial con el Espíritu Santo. (Entendimiento para la resolución de conflictos). (Guía de elementos Básicos del Estado, 2011, p.32)

Colombia como Estado Unitario establece que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia 1991 se afirma “...El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular...” “Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes. (Const., 1991. Art 1)

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado Colombiano está representado por la persona jurídica pública de la nación, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional a escala territorial por las entidades territoriales; con una constitución y leyes que rigen en todo el territorio y a toda la población en general; estas entidades territoriales representan la función ejecutiva o administrativa de la gestión pública, de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente, al igual, hacen parte de la rama ejecutiva del poder público y son una representación del Estado a escala territorial.

A continuación, se relaciona la organización del Estado colombiano, bajo el esquema de las ramas del poder público, enfatizando en la rama ejecutiva, al igual, los organismos de control establecidos y la organización electoral garante de la legitimidad de la democracia.

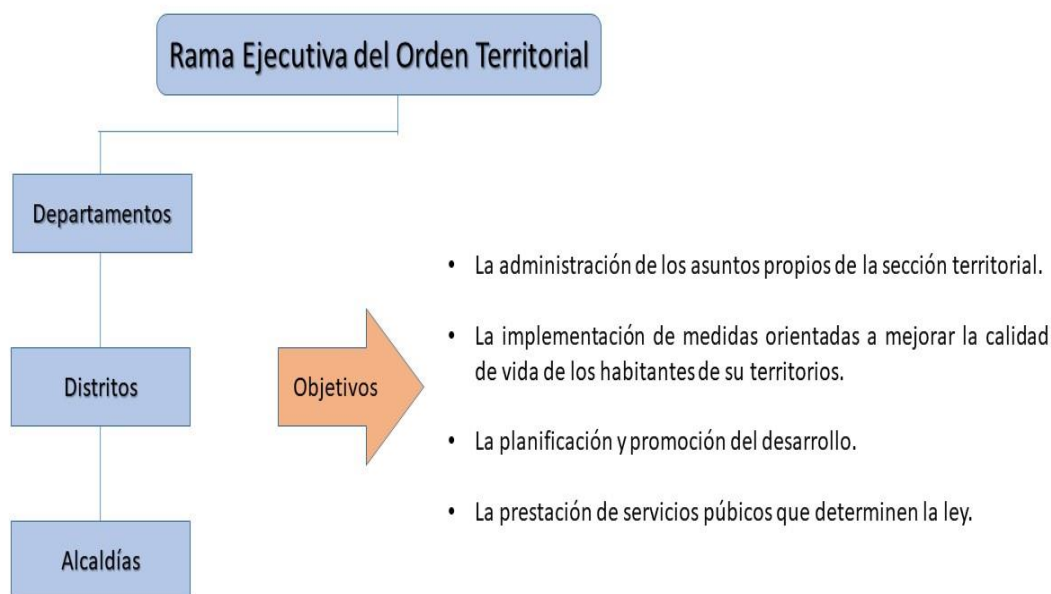


*Figura 1.* Representación actual del Estado colombiano. Función Pública, (2015).

Elaboración Figura: Autoría Propia.

Fuente: Función Pública, 2015. <http://www.funcionpublica.gov.co/>

De igual manera, en la siguiente figura se describe la rama ejecutiva dentro de su accionar en el orden territorial, y se especifican los principales objetivos para los cuales esta ejerce su gestión pública.



*Figura 2.* Representación actual de la rama ejecutiva del orden territorial en Colombia. Función Pública, (2015).

Elaboración Figura: Autoría Propia.

Fuente: Función Pública, 2015. <http://www.funcionpublica.gov.co/>

La siguiente figura permite identificar las entidades territoriales y las otras formas de organización territorial a las cuales está sujeto el Estado colombiano de acuerdo con su normatividad vigente, especificando así: las regiones, de las cuales integra los departamentos, de la misma forma, las áreas metropolitanas, provincias y asociaciones de municipio, que se alinean con las acciones departamentales; por otra parte, se representa los distritos, municipios y territorios indígenas, de los cuales, en los municipios se integra las comunas y los corregimientos.



Figura 3. Representación del esquema de la organización territorial en Colombia. Función Pública, (2015).

Fuente: Función Pública, 2015. <http://www.funcionpublica.gov.co/>

Tabla 1.

*Clasificación de la cantidad de entidades territoriales y otras formas de organización territorial que existen en Colombia.*

<b>Entidades Territoriales</b>	<b>Cantidad</b>
Departamentos	32
Distritos Especiales	05
Municipios	1096
Territorios Indígenas	817
<b>Otras formas de Organización Territorial</b>	<b>Cantidad</b>
Áreas metropolitanas	05
Provincias	34
Comunas	166
Asociaciones de Municipios	52
Corregimientos Departamentales	29



Corregimientos Municipales	2947
Regiones	05
Inspecciones de Policía	387
Inspecciones de Policía Municipal	400
Inspecciones de Policía Departamental	848
Información extraída de:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</li> <li>• Federación Colombiana de Municipios</li> <li>• Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)</li> </ul>	

Fuente: Función Pública, 2015.

Elaboración Tabla Autoría Propia.

La tabla anterior permite establecer la división política que existe en Colombia desde el nivel central hasta la fracción más pequeña que pueda existir a nivel departamental y municipal, confirmando la responsabilidad real de la gestión pública de las entidades territoriales para el cumplimiento de los objetivos, los cuales están enfocados primeramente en generar desarrollo, bienestar y prosperidad a todos los habitantes.

Los estados modernos asumieron una organización y una unidad política dominante según iniciaban amoldarse, articularse y proyectarse colectivamente ante las variables territoriales, sociales, económicas culturales y militares de las mismas sociedades; la colectividad en asocio con la organización estructural permitió dar origen a la creación y función de las instituciones públicas (Ladino, 2008).

Según lo citado en la organización del Estado colombiano y las formas organizativas del Estado a nivel territorial, señalan que “Este tipo de organizaciones ha sufrido cambios históricos, políticos, culturales y económicos que han redimensionado y ofrecen una compleja red de relaciones que afectan el pasado, presente y futuro de las naciones” (Ladino, 2008, p. 6).

El Estado colombiano adoptó esquemas de los estados modernos europeos donde existe una descentralización bajo la división del poder público, con componentes institucionales elegidos democráticamente que garantizan un mayor control sobre la sociedad, una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública para suplir las necesidades de sus conciudadanos, lo cual, se puede reflejar en las capacidades de desarrollo que poseen la población y todas las áreas geográficas de los estados europeos.

### **Entidades Territoriales**

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley, para aplicar el derecho a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que le correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el de participar en las rentas nacionales. (Const., 1991, Art 287).

Se crearon con la finalidad de desconcentrar, delegar y descentralizar las competencias, funciones administrativas y los recursos económicos desde el nivel central hacia las periferias del Estado, donde desde el ejercicio de sus facultades y responsabilidades legales de estas entidades deben de propender por diseñar políticas públicas para solicitar recursos económicos, a fin de generar desarrollo, beneficios y prosperidad a los ciudadanos. Departamento Nacional de Planeación. (18 de abril de 2018). Guía elementos básicos del estado.

Tabla 2.

*Artículos de la Constitución Política de Colombia (1991) sobre el Ordenamiento Territorial.*

<b>N°</b>	<b>Artículo</b>	<b>Tema</b>
1	Artículo 285	Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.
2	Artículo 286	Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.
3	Artículo 288	La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.
4	Artículo 297	El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.
5	Artículo 302	La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.
6	Artículo 306	Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.
7	Artículo 307	La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.
8	Artículo 319	Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma

	de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.
--	--

<b>N°</b>	<b>Artículo</b>	<b>Tema</b>
9	Artículo 320	La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.
10	Artículo 325	Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.
11	Artículo 326	Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital...
12	Artículo 329	La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
13	Artículo 334	La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano... El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones...
14	Artículo 361	Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales...

Fuente: Constitución Política de Colombia 1991.

Elaboración Figura: Autoría Propia.

## **Gestión Pública**

Dentro de las conceptualizaciones administrativas la gestión pública obedece a una especialidad donde se enfoca correcta y eficientemente la administración de los recursos del Estado, a fin de compensar las necesidades de la ciudadanía; esto a través de la empleo de un conjunto de organismos y personas que se dedican dentro del ejercicio propio a administrar los asuntos del Estado con actividades, propuestas y programas para ejecutarlos a corto, mediano y largo plazo en pro de cumplir los objetivos de la función pública. Díaz (Ospina, 1993).

## **Política Pública**

Son políticas o programas que promueven objetivos con la integración de lo público – privado que deben de estar acompañadas con un engranaje propio de la gestión pública en función social para fortalecer todos los campos de la sociedad; proponiendo líneas de acción y gestión a corto, mediano y largo plazo, garantizando el bien común; estas determina un rumbo a la nación, el cual no debe ser afectado por ninguna corriente política durante su periodo de gobernabilidad, lo ideal es que las políticas partidistas y de gobierno que impulsan los candidatos se alineen con las políticas públicas del estado para no afectar los objetivos trazados y no desperdiciar los recursos públicos. (Dromi, 2007).

## **Funcionamiento de las Entidades Territoriales**

Las entidades territoriales basan su función y gestión administrativa en el cumplimiento de los principios constitucionales propios de la función administrativa, los cuales están al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones

para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Const., 1991. Art 209).

De igual manera, se determina los principios rectores de competencia de acuerdo al artículo 288 de la CPC; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, la cual, determina los principios de ordenamiento territorial, referenciando la soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad. (Ley 1454, 2011, art 3); de igual manera, se enuncia los principios del ejercicio de competencias con la coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. (Ley 1454, 201, art 27).

La Constitución Política de Colombia estableció un criterio general para la distribución de competencias y funciones entre los niveles de la organización administrativa indicando que “se entenderá que la nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la defensa nacional, de la soberanía, la seguridad y la justicia e invertirá en alta infraestructura nacional y normalizara y regulara la prestación de los servicios públicos; los departamentos velarán por el medio ambiente e invertirán en obras de interés regional, supervisarán y controlarán la prestación de los servicios que hagan los municipios y éstos prestarán los servicios básicos al ciudadano, velarán por la seguridad local y efectuarán inversiones que podrían ser cofinanciadas por la Nación y los Departamentos en la infraestructura básica local” (Const., 1991. Art 288).

Dentro de la estructura del Estado la Rama Ejecutiva concibió en la descentralización de funciones y competencias a través de las entidades territoriales para que estas ejerzan con autoridad otorgada la solución de problemas y demandas de la comunidad, incentiven la innovación y fomenten el desarrollo y equilibrio económico, social y ambiental desde el ámbito sostenible, lo cual a su vez beneficiará la población en general y al país.

### **Gestión Pública de las Entidades Territoriales**

El ordenamiento territorial según la Ley 1454 de 2011, en su Artículo 2 tiene como finalidad del ordenamiento territorial el promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional, hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las Entidades Territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Ley 1454, 2011. Art 2)

De igual manera, las entidades territoriales deben a través de su gestión pública lograr metas de cobertura y calidad propuestas para gestionar servicios sociales, de infraestructura local, educación, salud, y de provisión de saneamiento básico como el acueducto y alcantarillado de la población colombiana, entre otros, esto a través de sus planes de desarrollo proyectados, con el fin de justificar los dineros recaudados por estas entidades y los dineros transferidos por el Gobierno Nacional bajo las políticas fiscales de la hacienda pública. (Cano, 2007).

**Departamentos, su gestión consiste en:**

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad, determinando los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) Articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- f) Establecer directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas.
- g) Implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente. (Ley 1454, 2011, art 29)

**Distritos Especiales, su gestión consiste en:**

- a) Atribuir competencias y funciones administrativas de acuerdo a las características sociales de sus habitantes.
- b) Organizarse y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. (Ley 1454, 2011, art 29)
- c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.



**Municipios, su gestión consiste en:**

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. (Ley 1454, 2011, art 29)

La administración pública y la gestión de la misma desde las entidades territoriales ha estado expuesta a muchos cambios desde años atrás, ha tenido cambios literarios en los diferentes países, ha tenido la influencia de la religión por circunstancias culturales, lingüísticas, entre otras; desde hace más de 180 años la administración pública se ha enfocado en el estudio del Estado, pero ha tenido una disparidad, ya que solo estudia el Estado desde el ámbito administrativo, el cual se enfatiza en servir a los conciudadanos para generar desarrollo, bienestar y prosperidad al Estado y la sociedad; sus cambios estructurales y significativos se han dado desde la esencia de la gobernabilidad, ha tenido variaciones desde el ámbito político por la inclinación ideológica de los partidos políticos durante su turno de gobernabilidad, lo cual, evidencia la existencia de condicionamientos entre la objetividad y la aplicación de métodos característicos dentro de las demás ciencias, fomentando de manera discriminada el clientelismo, la corrupción y la inequidad social.

Colombia como Estado social de derecho ofrece servicios a todos sus conciudadanos a través de las entidades estatales, territoriales y público privadas, adopta la gestión pública como una

especialidad, engranando conceptos como función pública, la administración pública y los servidores públicos, para compensar o satisfacer las necesidades de sus ciudadanos; a su vez vela por fomentar el desarrollo local, regional y general de todo el país, desde los aspectos económico, social y ambiental sostenible; de igual manera, como complemento el Estado, asume y aplica unos derechos disciplinarios con la finalidad de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud, la eficiencia y eficacia como características principales de todos los servidores públicos en general, asimismo, determina responsabilidades y faltas por omisiones y/o extralimitaciones que se pudieren presentar durante el ejercicio de la misma.

### **Situación Actual de las Entidades Territoriales en Colombia**

En la República de Colombia, la cultura regional, el medio ambiente, la división política administrativa actual, la situación socioeconómica regional, departamental, distrital y municipal evidencian las profundas desigualdades que existen a lo largo y ancho de la geografía colombiana, estas desigualdades afectan el desarrollo territorial y regional, generando más división entre la población, afectando la convivencia y su propio bienestar; esta división se genera bajo la pretensión de tener una independencia a la sombra de acceder y poseer mayor participación demo

crática para un mejor control político y económico ante la distribución de los recursos recaudados y los asignados por el gobierno.

Colombia posee una fragmentación territorial nociva para su propio desarrollo, los cambios suscitados desde sus orígenes en 1590, han afectado su desarrollo como Estado-Nación en comparación con otros estados latinoamericanos y Estados modernos del continente europeo, las diferencias que evidencia el país, conllevan a que exista más división y segregación a nivel municipal, departamental y regional, la política tradicionalista que administra las entidades

territoriales desde el acuerdo del frente nacional en 1958, han reflejado la metamorfosis del clientelismo, la corrupción e impunidad a nivel nacional, regional y local; debido a esto, han afectado la gestión pública por la falta de planeación, previsión, proyección y aplicación de políticas públicas a corto, mediano y largo plazo, que se alinee con políticas de Estado para que en realidad generen desarrollo, bienestar y prosperidad a sus conciudadanos.

Las políticas colombianas en cuanto a la institucionalidad democrática, legalidad y transparencia para la gestión pública de las entidades territoriales están soportadas en leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, resoluciones y convenios, para garantizar el cumplimiento de la gestión; solo se evidencian en criterios particulares que dejan a un lado la institucionalidad, debido a que estas mismas normas pasan hacer dinámicas y cambiantes desde el legislativo con el pasar de los gobiernos o administraciones de turno en las entidades territoriales a nivel nacional y local, dependiendo los intereses que se forjen entre estos actores, situación que no beneficia a las regiones y al Estado en general, pero si lo ahondan más en sus propios conflictos y desigualdades sociales, lo cual se refleja en varias áreas geográficas del territorio nacional.

El clientelismo político, avalado indirectamente por la normatividad del sistema actual no garantiza una adecuada transparencia para la elección de los dirigentes departamentales, distritales y municipales de las entidades territoriales en Colombia y en la región pacífica en especial; estos actores políticos al ser elegidos no cuentan con los conocimientos y competencias mínimas para ejercer la actividad de la gestión pública; por otra parte, estos dirigentes durante el ejercicio administrativo, a su vez, tienen la facultad “legal” para nombrar de manera deliberada a personas no idóneas para el desarrollo de los programas, planes o políticas de gobierno, lo cual, se refleja al término de cada gestión anual y cuatrienal, al no cumplir con las metas y objetivos trazados en los

planes de desarrollo y sus políticas públicas, factores que conllevan a la ineficiencia generalizada para el desarrollo y cumplimiento de los programas de gobierno, los cuales, deberían de manera constante y objetiva proveer bienes y servicios a la comunidad, asignar de manera efectiva los recursos, coadyuvar en la distribución equitativa del ingreso y riqueza, propender por el desarrollo económico, social y ambiental sostenible y contribuir con la estabilidad económica del país.

Las administraciones de turno de las entidades territoriales en algunas ocasiones desarrollan planes, programas o políticas públicas que en pocas ocasiones se alinean con las establecidas en las políticas y planes del gobierno central, algunas solo se ejecutan durante la propia administración de turno, debido a que las nuevas administraciones entrantes, diseñan y ejecutan nuevos esquemas de política de gobierno para acceder a los recursos propios y adquirir recursos adicionales del gobierno central; situación que evidencia la falta de continuidad en muchos programas y políticas de gobierno en todos los niveles; esto muestra en las administraciones de las entidades territoriales en Colombia un desgaste gubernamental periodo a periodo que camufla elefantes blancos que se soportaron y financiaron bajo programas y políticas públicas justificadas en la implementación de acuerdos, decretos, leyes y normas, aprobadas por el legislativo para que perduren durante su periodo de gestión, lo que a su vez, genera otro desgaste en el ejercicio propio del legislativo el cual modifica o cambiar la normatividad constantemente sin el control y el resarcimiento pertinente.

A pesar de que la ley es un instrumento legal que permite dar forma y encauzar las decisiones políticas de turno, al igual, se diseña para influenciar el comportamiento social del Estado, el desarrollo de estas leyes para la aplicación de políticas genera desgaste en el legislativo, ya que los programas y políticas de gobierno deberían estar alineadas a las denominadas políticas de Estado

para generar desarrollo, bienestar y prosperidad la sociedad a mediano y largo plazo. Procuraduría General de la Nación, (2011). Descentralización y las Entidades Territoriales.

Tras lo anterior, se puede apreciar que la finalidad de la gestión pública de las entidades territoriales ejercida por los gobiernos de turno consiste en estructuran políticas públicas que se alineen a las establecidas por el gobierno nacional para ser desarrolladas a mediano y largo plazo enfocadas en suplir necesidades en determinada área geográfica específica a fin de beneficiar la sociedad; pero la realidad refleja un contraste diferente, debido a que los actores políticos partidistas tradicionales que administran la estructura de gobierno y las entidades territoriales, solo reflejan un sensacionalismo y protagonismo momentáneo para gobernar hacia sus propios intereses cambiando las políticas públicas bajo el acomodo o parecer de cada gobierno o administración pública de turno a nivel central y/o local, beneficiando el partido o corriente política propia o para desprestigiar el partido o corriente política de la anterior administración.

Lo anterior, ha generado un desgaste en la gestión pública de las entidades territoriales en especial la del Departamento del Chocó, ya que no cumplen sus objetivos y metas trazadas dentro de los planes de gobierno, lo cual, afectado y desestabilizado el desarrollo y bienestar de la población y sus habitantes en general, privándolos ver y vivir el desarrollo en ese departamento y sus municipios, afectando la región y al país en general.

### **Entidades Territoriales del Departamento del Chocó**

El actual Departamento del Chocó está ubicado en la esquina noroccidental de Colombia y de Suramérica. Con fronteras en el Mar Pacífico y en el Caribe. Y con Panamá; Sus límites político-administrativos reflejan que limita por el norte, con la República de Panamá y el mar Caribe; por el

este, con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca; por el sur, con el departamento del Valle de Cauca; y por el oeste, con el océano Pacífico.

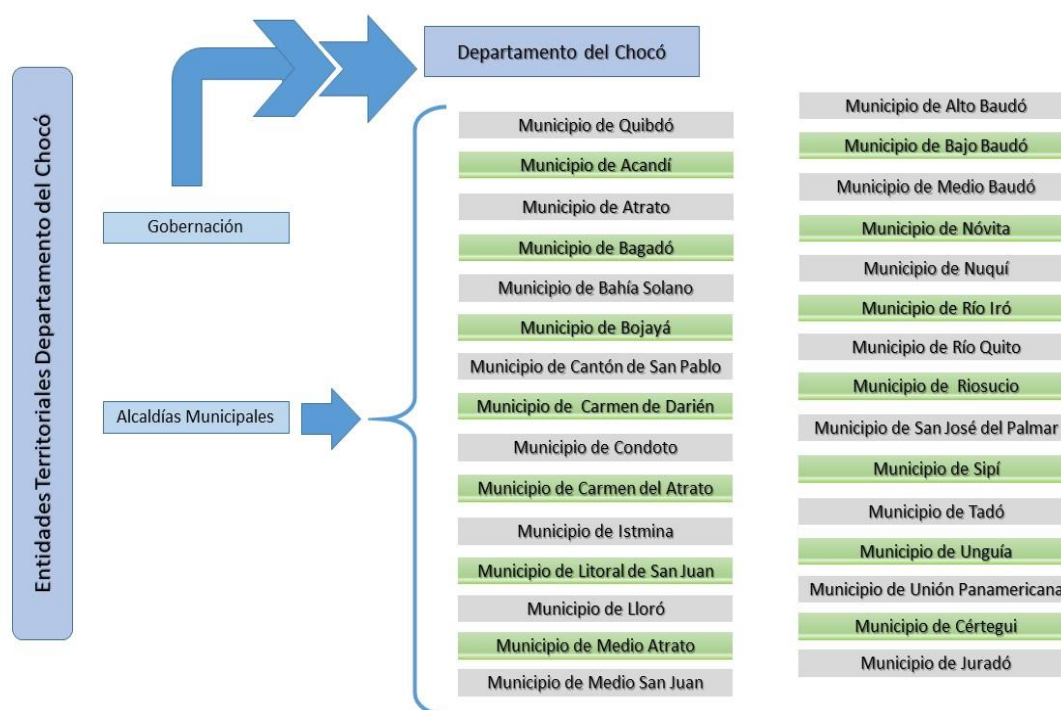
Se considera el noveno departamento en extensión de Colombia, por poseer una extensión terrestre de 46.530 Km<sup>2</sup> (4% del país); posee una extensión marítima de 57,3% de los 1.382 km de la frontera marítima de Colombia con el océano Pacífico.

Está conformado por 30 municipios, y posee una densidad de 7,86% habitantes por kilómetros cuadrado vs promedio nacional de 31,43% y del promedio del occidente colombiano de 62.41%, caracterizando que el 90% es de raza negra; el 6% es mulato y blanco, el 4% restante es indígena.

El Departamento del Chocó dentro de la consideración de condiciones básicas de la población indica que la calidad de vida es de 27.9% vs 39,0% nacional, las necesidades básicas insatisfechas NBI en el Chocó es de 82.8%, mientras en el país es de 45.6%. Gobernación del Chocó. (2018) Condiciones básicas de población.

Para el Chocó la primera mitad del siglo XX fue un período de grandes cambios, en materia político administrativa, en 1907 se constituyó la Intendencia del Chocó, la cual cuarenta años después, en 1947, fue elevada a departamento. Varios estudios han coincidido en afirmar que el departamento vivió un auge relativo durante las tres primeras décadas del siglo XX, tras la explotación minera, el desarrollo agroindustrial producto del azúcar, y la actividad comercial que se desarrolló en el departamento a través de sus grandes ríos como el Atrato, San Juan y el Baudó; Sin embargo, este auge se frenó durante los años cuarenta y el departamento terminó la primera mitad del siglo XX con un estancamiento relativo significativo, en el cual ha permanecido hasta la fecha. (Bonet, 2007).

Las entidades territoriales del Departamento del Chocó, se reflejan en la gestión pública que ejercen el Departamento y sus treinta (30) municipios, a lo largo y ancho de la geografía del mismo, y se encuentran estructurados así:



*Figura 4.* Representación de la organización territorial del Chocó. Gobernación del Chocó (2019).  
Elaboración Figura: Autoría Propia.

Fuente: Gobernación del Chocó, (2019). <http://www.choco.gov.co/>

## Intervención y Proyección

Mientras el Estado colombiano no erradique lo suscitado en la situación actual de su sistema y estructura de gobierno, será difícil funcionar bajo un esquema descentralizado, que obre de manera objetiva en todo el territorio nacional a través de sus entidades territoriales, para suprimir los atrasos contemplados con el pasar de las administraciones como acontece año tras año en el Departamento del Chocó y sus Municipios.

Es necesario reorganizar las entidades territoriales en Colombia, a través de la fusión de estas mismas estructuras, correspondientes a municipios y departamentos, para eliminar la burocracia, las políticas clientelistas y tradicionalistas, la ineficiente gestión pública, la mala distribución de los recursos propios y los asignados por el gobierno nacional.

Esta propuesta de reorganización motiva a unificar la política y la cultura del Departamento del Chocó, incentivando el nacionalismo en pro de generar desarrollo social, económico, ambiental desde el ámbito sostenible en el departamento y en el país en general, enfocando políticas, planes de desarrollo, cumplimiento de metas y objetivos alineados con políticas de Estado claras para desarrollarse a mediano y largo plazo, para beneficiar los habitantes que no cuentan con las condiciones básicas de subsistencia, al igual, esta propuesta de reorganización permitiría al Gobierno Nacional, disminuir el gasto público distribuido en treinta entidades territoriales y la burocracia de las mismas a nivel departamental, con el fin, de redistribuir y canalizar la proyección, ejecución y sostenimiento de programas sociales de gobierno que generen benéfico y desarrollo a los habitantes.



## **Marco Metodológico**

### **Tipo de investigación**

Para la realización de la investigación se utilizó el método cualitativo, donde se explora el contexto estudiado para lograr las descripciones detalladas y complejas posibles de la situación a investigar, con el fin de comparar la realidad subjetiva que subyace a la acción realizada por las entidades territoriales en el Departamento del Chocó, dentro del ejercicio propio de la gestión pública. (Bonilla & Rodríguez 1988).

Hernández Sampieri (1996) citado por (Cazau, 2006, p. 26). Menciona que un estudio exploratorio puede comenzar con una hipótesis previa, por ejemplo, se puede tener idea inicial sobre los factores vinculados con un tema específico. Pero esta idea inicial es una señal muy genérica y sólo ayuda a descartar la influencia de algunos elementos tales como si Júpiter tiene o no tiene atmosfera, pero por ejemplo, no debe servir para descartar otros posibles factores relevantes.

Zikmund, (2009) menciona que cuando un investigador tiene una cantidad limitada de experiencia o conocimiento sobre un tema de investigación, la investigación exploratoria es un útil paso preliminar. Ayuda a garantizar que un estudio más riguroso y concluyente en el futuro se iniciará con una comprensión adecuada de la naturaleza del problema de investigación; por tal motivo para la presente investigación se adoptará un método exploratorio, teniendo en cuenta que no existen estudios que pretendan o planeen reorganizar las entidades territoriales en Colombia, especialmente en el Departamento del Chocó.

La información que se ha obtenido, ha permitido identificar antecedentes históricos, situación actual y las falencias existentes dentro de la gestión pública propia de las entidades territoriales a nivel territorial y nacional en Colombia; se han podido evidenciar estudios e investigaciones que ofrecen mejoras de las falencias existentes en las entidades territoriales, de las cuales, su principal objetivo y metas son la de adoptar esquemas más eficientes y eficaces en el desarrollo de la gestión pública, estos estudios, desafortunadamente acogen la misma estructura burocrática y dividida que existe con las mismas funciones y argumentos ajustados a las normas vigentes.

Esta investigación, se llevara a cabo durante un periodo de seis meses para efectuar una verificación de la situación actual, contemplando la organización, eficiencia y la gestión de las entidades territoriales del Departamento del Chocó y sus municipios, bajo la exploración y comparación de los esquemas y datos obtenidos de la misma región, seguido de un periodo de dos meses de análisis y difusión de los resultados para justificar ante el Gobierno Territorial y el Gobierno Nacional los motivos de la propuesta de reorganización de las entidades territoriales en el Departamento del Chocó; se efectuará con la verificación y estudio detallado de la gestión de la entidad territorial a nivel departamental (gobernación) y a nivel municipal (alcaldías), evidenciando los beneficios y desarrollo de los planes y programas ante sus habitantes. Gobernación del Chocó (2019).

### **Diseño General**

Inicialmente se aplicará el método deductivo a través de la verificación y revisión teórica, para identificar la realidad de la gestión pública de las entidades territoriales del Departamento del Chocó, de acuerdo con la organización planteada en la Constitución de 1991.

Esta investigación desde la índole básica, identificará actores, factores, causas y efectos de los atrasos y afectaciones propios de la gestión pública en el Departamento del Chocó; dentro del esquema fundamental de obtener información de una gobernación y treinta municipios para propender por la reestructuración y/o reorganización, que fusione entidades territoriales por áreas a fines a las condiciones culturales, económicas y sociales propias de esa región, disminuyendo la burocracia y el clientelismo de los actores políticos tradicionales; a través de lo anterior, se generaran cambios a fin de ser tenidos en cuenta para nuevas aplicaciones y modelos modernos de gobierno en entidades territoriales.

### **Alcance**

El planteamiento de la propuesta de reorganización, permitirá evaluar las competencias reales de las entidades territoriales a nivel local y regional del Departamento y Municipios del Chocó, partiendo de los datos obtenidos, estableciendo así, las falencias existentes en cuanto a la gestión pública, al igual, reflejaría las ventajas y benéficos que ofrecería la adopción de la nueva propuesta de organización territorial al desarrollo, bienestar y prosperidad de los habitantes del Departamento del Chocó; esta propuesta beneficiaría a los habitantes del Chocó en relación a la captación y distribución de las finanzas públicas, la cuales son el pilar fundamental para el desarrollo de las políticas de gobierno y planes de desarrollo que se desarrollen en esta área del país.

Esta propuesta manifestará la potestad efectiva de la gestión pública, desde la transparencia y equidad, con la aplicación de una política inclusiva comprometida con el bienestar y desarrollo de los habitantes, disminuyendo la condición cultura y social que promueve constantemente una división política fragmentada que solo genera clientelismo, corrupción y atrasos a las regiones del país.

## **Desarrollo de la investigación**

Dentro de la aplicación de los métodos el cualitativo inicia a través de la investigación documental comparativa obtenida de fuentes secundarias, permitió la búsqueda conceptual sobre la realidad de las entidades territoriales del Departamento del Chocó; como estrategia para la recolección de datos se comparó la gestión pública de otros países latinoamericanos con relación a la suscitada en Colombia.

La comparación se efectuó bajo las siguientes directrices, así:

- La información existente relacionada con la gestión pública de las entidades territoriales.
- La estructura y la secuencia para el desarrollo de una gestión pública evidenciada.
- Aspectos investigativos y analísticos empleados.
- Aspectos logísticos generales para su aplicación.

Este estudio comparativo permitió definir los criterios para escoger y seleccionar la información pertinente, la cual cumplía con las características de claridad en la información, facilidad de reconocimiento y expresión de la gestión pública; el instrumento de análisis permitió clasificar las comparaciones escogidas, para organizarlas por categorías y subcategorías, con el fin de identificar una gestión pública adecuada y deseada para generar desarrollo, bienestar y prosperidad a los habitantes de determinada región de Colombia, para este caso el Departamento del Chocó.

Por consiguiente, se presenta a continuación criterios comparativos de clasificación de la gestión pública latinoamericana y la de las entidades territoriales del Departamento del Chocó.

## Situación Actual Entidades Territoriales del Departamento del Chocó

El Departamento del Chocó se caracteriza por poseer 30 municipios y 31 entidades territoriales descentralizadas, así:

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| 1. Gobernación del Chocó       | 16. Sipí  |
| 2. Quibdó                      | 17. San José del Palmar                             |
| 3. Istmina                     | 18. Río Iró   |
| 4. Bojaya (Bellavista)         | 19. Río Quito                                       |
| 5. Juradó                      | 20. Nuquí   |
| 6. Atrato                      | 21. Lloró   |
| 7. Unguía                      | 22. Condoto   |
| 8. Unión Panamericana          | 23. Litoral de san Juan (Santa Genoveva de Docordo) |
| 9. Bahía Solano (Ciudad Mutis) | 24. Nóvita  |
| 10. Medio Baudó                | 25. Medio san Juan                                  |
| 11. Acandí                     | 26. Certeguí  |
| 12. Medio Atrato               | 27. Cantón de san Pablo (Managrú)                   |
| 13. Alto Baudó (Pie de Pato)   | 28. Bajo Baudó (Pizarro)                            |
| 14. Tadó                       | 29. Riosucio  |
| 15. El Carmen de Atrato        | 30. Carmen del Darién                               |
|                                | 31. Bagadó  |

Entre otras entidades de carácter descentralizado y centralizado que no se referenciaron dentro de este proceso investigativo.

Observando la situación económica y financiera del Departamento del Chocó, el siguiente cuadro permite identificar y comparara la situación financiera general de las entidades territoriales del departamento y sus municipios, en la cual se determinan las variables más importantes asentadas en la gestión pública del departamento y sus municipios en relación a sus habitantes durante un periodo determinado de diez años.

Tabla N° 3

*Situación Financiera entidades territoriales departamental y municipal del Chocó*

SITUACION FINANCIERA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ "SECTOR CENTRAL "												
AÑOS	ACTIVO	PASIVO	PATRIMONIO	INGRESOS	GASTOS Y COSTOS	RESULTADO	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO	OBLIGACIONES	ENDEUDAMIENTO	INGRESOS POR TRANSFERENCIAS	INGRESOS TRIBUTARIOS	GASTO PUBLICO SOCIAL
2005	352.817,3	202.880,2	149.937,5	282.688,7	274.109,6	-8.579,1	38.393,6	1.373,30	39.769,9	0	30.555,4	160.423,6
2006	307.205,1	179.599,3	127.605,8	260.855,3	252.879,0	9.976,3	34.847,4	1.438,50	36.285,8	251.816,4	26.151,7	164.433,0
2009	468.461,7	259.952,0	208.509,8	507.401,5	447.271,4	60.130,1	17.073,0	2.280,6	19.353,6	0	52.767,4	309.364,0
2010	578.202,2	304.165,7	274.038,5	568.055,5	540.390,8	27.664,6	18.171,6	2.037,3	20.208,9	128.402,8	77.841,2	373.192,5
2011	800.970,1	450.779,1	349.823,2	635.634,2	595.403,2	40.231,0	34.874,0	1.779,1	36.653,1	460.097,8	68.945,7	417.444,2
2012	903.414,1	462.666,7	440.563,6	796.772,9	669.882,3	126.890,6	37.158,3	1.584,0	38.742,4	539.325,4	85.277,5	439.039,6
2013	1.026.960,8	530.783,7	594.124,4	1.043.237,4	850.312,9	192.924,6	64.039,7	1.765,9	65.805,5	886.528,2	96.480,0	674.874,3
2014	678.372,0	303.890,3	374.111,9	582.572,5	531.328,9	51.243,7	0,0	1.327,1	38.414,3	0,0	0,0	0,0
2015	1.382.326,6	627.917,9	753.912,1	1.072.307,6	1.070.740,7	6.926,7	37.087,1	1.327,1	35.447,9	304.111,9	61.765,7	173.945,7
2016	1.855.187,1	652.752,4	1.202.375,9	1.394.979,5	1.090.536,8	308.194,5	985,5	30.895,2	54.766,6	490.972,7	59.795,7	164.571,6

Fuente: Contaduría General de la Nación 2005 – 2016

Miles de millones de pesos

Dentro de la situación social de los municipios y Departamento del Chocó, se enfatiza la relación de lo social con los siguientes temas como la demografía, educación, salud, recreación y deportes, vivienda, cultura, grupos vulnerables, agua potable y saneamiento básico; así como algunos temas transversales sociales, entre ellos la seguridad alimentaria y nutricional, primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, integración social y enfoque diferencial étnico, desarrollo institucional de la sociedad civil y equidad de género. Se propone la educación como factor dinamizador de la prosperidad de los chocoanos y forma parte integral de las propuestas en los 5 ejes estratégicos. Incluye la infraestructura de todos los sectores de inversión de esta dimensión además de vivienda, agua potable y saneamiento básico.

El departamento tiene un total de 500.093 habitantes, según proyecciones a 2015 del censo de población de 2005; concentrándose el 23.1% en Quibdó, la Capital, le siguen los municipios de (Alto Baudó, Riosucio, Medio Atrato, Itsmina y Tadó) con el 28% de la población. Cuenta en su

mayor parte (82.7%) con población de raza negra, seguida con el 11.9% indígena, y finalmente, el 5.4% restante es mulata y blanca; esta gran diversidad multiétnica, se constituye en un elemento importante a considerar en las diferentes propuestas y proyectos. Una característica poblacional particular del Departamento del Chocó, es la de presentar una de las menores densidades de población del país, equivalente a 7.28 habitantes por kilómetro cuadrado, muy por debajo del promedio Nacional que es del 31.43. La mayor parte de la población el 50,35% tiene su asentamiento en las zonas rurales, las cuales son ribereñas fluviales y marítimas, esto constituye un aspecto importante a tener en cuenta en los diferentes actores de desarrollo socioeconómico y cultural de la región. Gobernación del Chocó, (2019). Plan de desarrollo departamental.

Tabla N° 4

*Tabla poblacional del departamento y los municipios del Chocó.*

No.	Código DANE	Municipios	TOTAL		CABECERA MUP.		RESTO		Por Género			
			Población	%	Población	%	Población	%	Mujeres	%	Hombres	%
1	27001	Quibdó	116.861	23,14	106.332	90,99	10.529	9,01	62.699	53,65	54.162	46,35
2	27006	Acandí	9.696	1,92	4.809	49,60	4.887	50,40	4.795	49,45	4.901	50,55
3	27025	Alto Baudó	37.119	7,35	8.203	22,10	28.915	77,90	18.222	49,09	18.897	50,91
4	27050	Atrato	10.050	1,99	3.349	33,32	6.701	66,68	5.017	49,92	5.033	50,08
5	27073	Bagadó	8.131	1,61	2.317	28,50	5.813	71,50	4.070	50,06	4.060	49,94
6	27075	Bahía Solano	9.444	1,87	4.467	47,30	4.977	52,70	4.665	49,40	4.779	50,61
7	27077	Bajo Baudó	17.575	3,48	2.619	14,90	14.956	85,10	8.457	48,12	9.118	51,88
9	27099	Bojayá	10.201	2,02	5.162	50,60	5.039	49,40	4.949	48,51	5.252	51,49
10	27135	Cantón de San Pablo	8.030	1,59	3.332	41,50	4.697	58,50	3.946	49,14	4.084	50,86
11	27150	Carmen del Darién	5.505	1,09	1.327	24,10	4.178	75,90	2.631	47,80	2.874	52,21
12	27160	Certegui	10.151	2,01	5.634	55,50	4.517	44,50	5.091	50,16	5.060	49,85
13	27205	Condoto	14.797	2,93	10.432	70,50	4.365	29,50	7.614	51,46	7.183	48,54
14	27245	El Carmen de Atrato	14.191	2,81	6.386	45,00	7.805	55,00	7.232	50,96	6.959	49,04
15	27361	Istmina	23.411	5,07	18.073	77,20	5.338	22,80	12.201	52,12	11.210	47,88
16	27372	Juradó	3.333	0,66	1.557	46,70	1.777	53,30	1.547	46,41	1.786	53,59
17	27250	Litoral del San Juan	15.403	3,05	1.325	8,60	14.078	91,40	7.499	48,69	7.904	51,31
18	27413	Lloró	11.312	2,24	3.077	27,20	8.235	72,80	5.494	48,57	5.818	51,43
19	27425	Medio Atrato	29.796	5,90	1.073	3,60	28.723	96,40	14.608	49,03	15.188	50,97
20	27430	Medio Baudó	13.686	2,71	561	4,10	13.125	95,90	6.588	48,14	7.098	51,86
21	27450	Medio San Juan	16.464	3,26	922	5,60	15.542	94,40	8.266	50,21	8.198	49,80
22	27491	Nóvita	8.030	1,59	2.674	33,30	5.356	66,70	3.797	47,29	4.233	52,71
23	27495	Nuquí	8.636	1,71	2.573	29,80	6.062	70,20	4.238	49,07	4.398	50,93
24	27580	Río Iro	9.797	1,94	1.568	16,00	8.230	84,00	4.653	47,49	5.145	52,51
25	27600	Río Quito	9.040	1,79	7.286	80,60	1.754	19,40	4.436	49,07	4.604	50,93
26	27615	Riosucio	29.139	5,77	15.298	52,50	13.841	47,50	14.257	48,93	14.883	51,07
27	27660	San José del Palmar	4.848	0,96	1.086	22,40	3.762	77,60	2.294	47,32	2.554	52,68
28	27745	Sipí	4.091	0,81	344	8,40	3.747	91,60	1.880	45,95	2.211	54,05
29	27787	Tadó	19.090	3,78	12.179	63,80	6.910	36,20	9.848	51,59	9.241	48,41
30	27800	Unguía	15.251	3,02	4.514	29,60	10.737	70,40	7.271	47,67	7.981	52,33
31	27810	Unión Panamericana	9.696	1,92	3.927	40,50	5.769	59,50	4.897	50,51	4.799	49,49
27		<b>TOTAL</b>	<b>505.016</b>	<b>100</b>	<b>250.650</b>	<b>49,63</b>	<b>254.366</b>	<b>50,35</b>	<b>253.442</b>	<b>50,18</b>	<b>249.582</b>	<b>49,82</b>

Fuente: Información propia tomada de Dasalud 2007 y Censo DANE.

En la actualidad la población chocoana evidencia que el 64,2 % de las familias chocoanas viven en inseguridad alimentaria, cuando el promedio nacional es de 42,7 %, situaciones que reflejan una escasa gestión pública de las entidades territoriales municipales y departamentales que han ocasionado durante décadas una profunda crisis de derechos humanos ardua de solucionar.

Por otra parte, la falta de gestión pública ha generado vacíos en las funciones del Estado, las cuales los grupos armado ilegales y otras actividades ilícitas que afectan el país han provocado desplazamiento de la población hacia otras zonas del mismo departamento chocoano ahondando más el problema, en 2013 hubo 66.649 víctimas de desplazamiento o confinamiento aproximadamente, especialmente en zonas costeras como Bahía Solano, Juradó, Nuquí, Bajo Baudó y Santa Genoveva de Docordó que conforman un corredor estratégico para el transporte de drogas ilícitas hacia otras zonas del continente.

Por otra parte, ese mismo año murieron alrededor de 40 niños por desnutrición en enfermedades asociadas a los desplazamientos provocados por los grupos ilegales quienes tienen el control de gran parte del territorio, reclutan menores de edad y jóvenes y logran afectar el relevo generacional de la población productiva, estos obligan a las comunidades que no logran desplazarse a la producción de cultivos ilícitos, cobran extorsiones, restringen la movilidad, hacen bloqueos alimentarios, desplazan y confinan a la población civil. Máximo & Mongabay. (2015), Chocó sostenible Revista Semana.



## Comparación y Análisis Gestión Pública

### Entidades Territoriales Departamento del Chocó

La institucionalidad en el Departamento del Chocó se refleja desde la perspectiva Estatal y sobre la sociedad civil organizada; la estatal está compuesta por las entidades locales, nacionales y regionales que hacen presencia en el departamento; la gobernación está compuesta por: la Secretaria General, Interior, Salud, Educación, Hacienda, Dasalud en Liquidación, Integración Social, Infraestructura, Planeación, Plan Departamental de Agua, Cultura, Instituto de Deporte, Desarrollo Económico, Jefatura de Gabinete, Control Interno, Control Interno Disciplinario, Oficina Jurídica, etc., Las otras instituciones locales como alcaldías e institutos descentralizados del orden departamental son el otro grupo de las instituciones estatales locales. También están las instituciones nacionales con regionales u oficinas en el territorio. Departamento Nacional de Planeación, (18 de abril de 2019). Gobierno Nacional en agenda de trabajo por el Chocó.

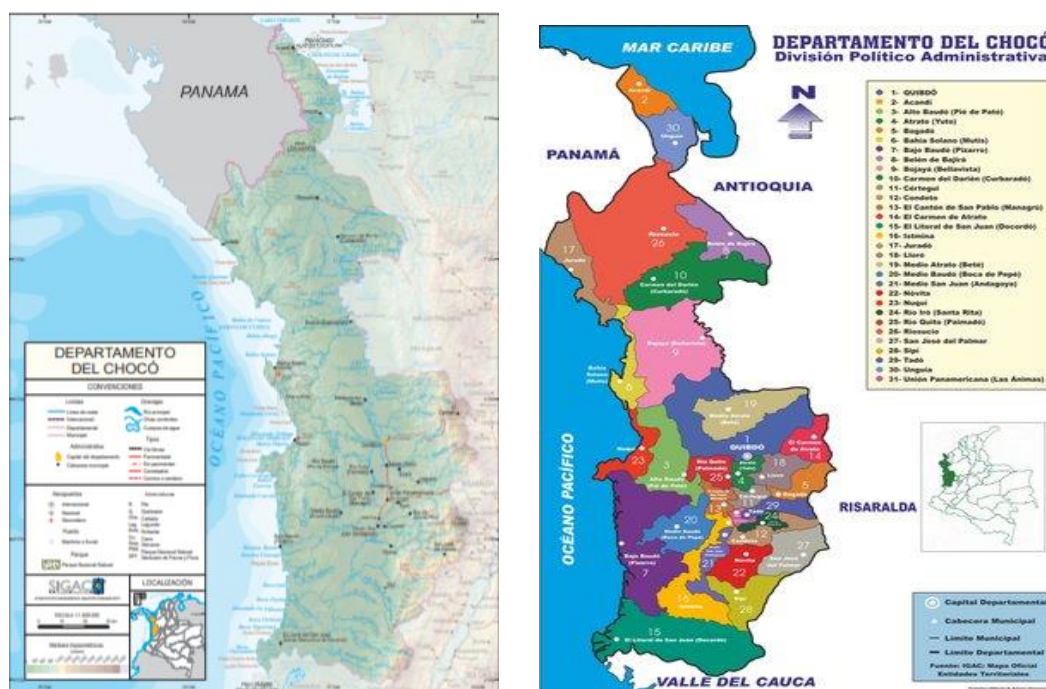


Figura 5. División Territorial Departamento del Chocó. Gobernación del Chocó (2019). Editores Chocoanos, (2019)

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, 2019.

Las entidades territoriales del Departamento del Chocó se ven afectadas por factores que afectan la gestión pública de manera directa e indirecta, como: las debilidades del proceso de planeación; debilidades de la función administrativa; problemática fiscal; debilidades del proceso presupuestal.

Afectación de la gestión pública territorial:

- Desequilibrios Económicos y Sociales de la Región.
- Baja Capacidad Administrativa de la Región.
- Aislamiento Geográfico y la Baja Densidad Poblacional.
- Estructura Financiera rígida de la Región.
- El Alto Nivel de Pasivos y de Embargos.
- Alteración de Orden Público y Conflicto Armado. DNP, 2019.

Debilidades del proceso de planeación:

- Baja cultura institucional en el desarrollo de procesos de planeación.
- Carencia de estudios e información necesarios para la formulación de planes, programas y proyectos.
- Debilidad de los mecanismos de participación.
- Reducida capacidad de financiación de los planes por parte de la región.
- Alta debilidad en formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo.
- Debilidad en la asesoría y asistencia hacia los municipios.
- Carencia de un sistema de rendición de cuentas, de evaluación y seguimiento a los planes, programas y proyectos.
- La no correspondencia entre la ejecución de los planes de desarrollo y la gestión regional.
- Alta debilidad en formulación, ejecución y evaluación de los planes de acción.
- Ausencia de planeación sectorial.
- Carencia de recurso humano calificado. Departamento Nacional de Planeación. (2019).

### Debilidades de la función administrativa

- Inexistencia de procesos de incorporación y selección de personal.
- Inexistencia de procesos de inducción y capacitación Ausencia de programas de bienestar social.
- Ausencia de herramientas administrativas como manuales, sistemas de archivo, control de documentos, control de inventarios.
- Alta debilidad de recursos humanos físicos, tecnológicos e innovadores.
- Debilidad en la administración del fondo territorial de pensiones.
- Ausencia de recuperación de cartera de las cuotas partes.
- Ausencia de competencia en la administración de la educación.
- Ausencia de condiciones locales para el ejercicio de las funciones de la administración.
- Baja capacidad de respuesta jurídica para resolver los procesos judiciales que cursan contra la administración.
- Desconocimiento real de deudas.
- Desconocimiento cierto de obligaciones pagadas.
- Desconocimiento de procesos en curso y en cola para pago por embargo. Departamento Nacional de Planeación. (2019).

### **Dependencias Adscritas a las Entidades Territoriales a Nivel Municipal**

Las entidades territoriales a nivel municipal del Departamento del Chocó por lo general poseen una dependencias internas denominadas secretarías municipales o staff, las cuales se supone que deben de funcionar de manera articulada en cumplimiento a los propósitos, objetivos y planes del el gobierno nacional, la gobernación y la alcaldía para desarrollar las funciones propias de la gestión pública.

Tabla N° 5

*Tabla Dependencias y/o Cargos por Entidad Territorial*

<b>N°</b>	<b><i>Dependencias y/o Cargos</i></b>
1	Alcalde
2	Oficina Jurídica
3	Secretario de Planeación
4	Secretario de Gobierno
5	Secretaria General
6	Secretaria de Cultura y Turismo
7	Secretaria de Educación
8	Secretaria de Deportes y Recreación
9	Secretaria de Salud
10	Secretario de Medio Ambiente y Biodiversidad
11	Secretaria de Transito y Movilidad
12	Secretaria de Planeación
13	Secretaria de Inclusión y Cohesión Social
14	Secretaria de Infraestructura
15	Secretaria de Hacienda
16	Secretaria de la Mujer
17	Secretario de Desarrollo Económico
18	Gestores Sociales
19	Coordinadores adulto mayor y/o familias en acción
20	Entre otras

Fuente: Datos Abiertos (2020).

Elaboración Figura: Autoría Propia.

Lo anterior refleja dependencias y cargos, sin tener en cuenta las demás contrataciones que deriven para el normal funcionamiento de las mismas, en cuanto asesores y otros; estas dependencias constan de un personal de planta el cual ya fue nombrado bajo los debidos actos administrativos y dan la opción de generar futuros nombramientos de manera temporal en consideración con las normas de contratación.

De igual manera, cada municipio posee una corporación administrativa que se denomina Concejo Municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros; esta composición y formación varía de acuerdo a la cantidad de población por municipio. (Ley 136, 1994, art 21).

Estas nóminas de funcionamiento eleva el gasto público considerablemente en lo denominado burocracia, y dentro de la relación lógica de costo beneficio, no se refleja el cumplimiento de la función real para cumplirle a los habitantes del Departamento del Chocó.

### **Gobernabilidad Territorial Latinoamérica**

El desarrollo regional como estrategia territorial realmente no fue exitoso en América Latina, ni tampoco en nuestro país. Muy pocas experiencias se pueden mostrar en América Latina que hayan desafiado, o que hayan igualado, la experiencia del Valle de Tennessee. Cuando se adopta la economía de mercado esta política pierde importancia y entra a ser remplazada a partir de los años 80's por nuevas estrategias como la descentralización y el desarrollo territorial.

En los años 80's dentro de las estrategias de gestión territorial que mejoraran la eficiencia del Estado toma fuerza la descentralización, como un modelo de resolver problemas de eficiencia fiscal, mejorar la asignación de los recursos fiscales, realizar programas sociales y provisión de los servicios públicos, acercar el gobierno a los ciudadanos, autonomía y democratización de los poderes locales y regionales y mayor control social y transparencia en la gestión pública dentro de lo que evidenciaba las fallas en los mercados (ineficiencias, improductividad y falta de competitividad)

Para las mismas fechas de la década de los 80's y 90's los países en América latina adoptan reformas políticas constitucionales donde justifican la necesidad de implementar la descentralización desde los aspectos político, administrativos y fiscales; con la finalidad de transferir competencias y funciones a los gobiernos locales como departamentos, municipios y distritos, consistentes en educación, salud, agua y saneamiento básico, vivienda, transporte, ambiente, ordenamiento urbano, ornato y otras funciones. (Massiris, 2012).

Tabla N° 6

Funciones de los gobiernos locales en algunos países de América latina.

<i>País</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Agua y Saneamiento</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Transporte</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Ordenamiento urbano y Ornato</i>	<i>Otros</i>
Argentina	Educación Básica Primordial y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Prescolar Básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y prevención de desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deporte y comités de emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo, fomento empresas
Uruguay		X		X			X	Conservación de playas

Fuente: Tomado de ILPES-2007.

Fundamentos legales que tiene el ordenamiento en cada país de América Latina, las normas que los rigen:

Tabla N° 7

Fundamento legal del OT en América Latina – 2011.

<b>Argentina</b>	Constitución Política (Art. 75). Ley General del Ambiente (2002). Leyes Provinciales de OT. En ciernes Ley Nacional de OT. (existe anteproyecto de 2010)
<b>Bolivia</b>	Constitución Política (2007). Replanteamiento del marco legal
<b>Brasil</b>	Ley 6776 de 1979 sobre ordenamiento urbano
<b>Colombia</b>	Constitución Política Ley 388 de 1997. LOOT (Ley 1454 de 2011)
<b>Cuba</b>	Decreto Ley de Planificación Física (2001). Ley de medio ambiente (1997).
<b>Chile</b>	Ley general de urbanismo y construcciones. Dispersión Normativa
<b>Ecuador</b>	Constitución Política (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización (COOTAD), Octubre de 2010. Replanteamiento del marco legal
<b>El Salvador</b>	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011).
<b>Guatemala</b>	Constitución Política (Art. 119, 225, 226 y 231). En ciernes: Ley de ordenamiento y desarrollo territorial de la nación.
<b>Honduras</b>	Ley de ordenamiento territorial (2003)
<b>México</b>	Ley general de asentamientos humanos. Ley general de equilibrio ecológico y protección ambiental. Leyes estatales de OT y desarrollo urbano.
<b>Nicaragua</b>	En ciernes. Ley general de ordenamiento y desarrollo territorial (Anteproyecto, 2006)
<b>Panamá</b>	Ley de OT para el desarrollo urbano (2006). Ley general de medio ambiente (1998)
<b>Perú</b>	Ley general ambiental (2005). En ciernes: Ley general de ordenamiento territorial
<b>Rep. Dominicana</b>	Ley general sobre medio ambiente y recursos naturales (2000).
<b>Uruguay</b>	Ley de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible (2006).
<b>Venezuela</b>	Constitución Política. En ciernes: Ley orgánica para la ordenación territorial y el urbanismo.

Fuente: Universidad Nacional de Colombia - Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia

## México

Con relación a México, durante el periodo gubernamental de 2007 al 2012 se identificó la existencia de graves problemas socioeconómicos entre su población donde se evidencia la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la

mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales; los cuales no son cuestionados por el modelo económico neoliberal.

La Presidencia de México en sus Leyes estatales de OT y desarrollo urbano, definen el ordenamiento territorial (OT) como:

Un instrumento de política pública mediante el cual se alinea y otorga coherencia a las acciones del sector público y de los particulares, conforme a criterios de eficiencia y equidad, con el propósito de propiciar condiciones favorables para el desarrollo en las diferentes regiones y entidades federativas del país, e incidir positivamente en el combate a la pobreza y en la reducción de las desigualdades sociales. (Presidencia de México, 2007)

El Grupo Interinstitucional de OT (GIOT) lo definió en términos de “Estrategia de desarrollo socioeconómico que mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” GIoT, (2000).

En tal sentido, mantiene la concepción socioeconómica que desde al año 2000 ha tenido el ordenamiento territorial para el Gobierno de México, cuando este mismo destino que el ordenamiento territorial hace parte de uno de los cinco ejes rectores de su política de desarrollo humano sustentable, en relación a lo anterior, se evidencia el eje de igualdad de oportunidades; el cual hace parte de una estrategia que se promueve en el ámbito local para lograr un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades y facilite el acceso a servicios y equipamientos



en comunidades tanto urbanas como rurales; al igual, en el ámbito nacional y regional, la estrategia impulsa el ordenamiento territorial a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), concertadas con la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación ciudadana existentes. Esto forja la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y obliga al gobierno a garantizar la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades, lo cual, a su vez genera desarrollo socioeconómico. (Presidencia de México, 2007).

Es de entender que las estrategias que aplica el gobierno de México dentro de lo concerniente al ordenamiento territorial, le permite identificar cambios progresivos en el ámbito territorial que con respectivos análisis y concertaciones con la población a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, rediseñan normatividad y estrategias aplicables en el Plan Nacional de Desarrollo, para el desarrollo territorial en el ámbito nacional y regional que beneficie a la población en general.

En México la descentralización surge con el objetivo y la finalidad de impulsar el desarrollo social, para reducir las diferencias regionales, subsanar a las regiones rezagadas y atrasadas y de la misma manera distribuir de acuerdo a necesidades y prioridades los equipamientos y los recursos necesarios que ofrezcan oportunidades de progreso dentro de los planes de gobierno; estos mismos planes y estrategias concentraran esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, para el aprovechamiento de los recursos naturales, mejoramiento de infraestructura y desarrollo de cadenas productivas, en fin de impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo de la región; lo cual contribuirá a largo plazo a la sustentabilidad de planes gubernamentales ambientales, enfocados a mejorar el uso racional del agua y de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, lo que se concadenará con el diseño y desarrollo de vías

terciarias terrestres y férreas que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. (Presidencia de México, 2007).

La política nacional de ordenamiento territorial mexicana se concreta mediante planes estatales de OT (PEOT) planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos, tal como se evidencian en las leyes existentes. Los PEOT trascienden por su incorporación de objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero poseen una desventaja por no tener soporte jurídico para su aplicación.

Por otra parte, los POET poseen un soporte jurídico que los hace vinculantes para toda acción pública o privada sobre el territorio. Situación que obliga a los actores gubernamentales a lograr la armonización entre los PEOT, los POET y los planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos, desde todos los ámbitos de conceptualización y aplicación, para desarrollar así, una política nacional de ordenamiento territorial construida desde una perspectiva territorial, donde se clarifican las políticas sectoriales en relación a su papel y función en el espacio considerado territorio.

Vista así, la política de ordenamiento territorial mexicana podría aprovechar las ventajas de la visión territorial para interpretar y actuar sobre la problemática socioeconómica y ambiental en su complejidad e integridad dentro de la inclusión paulatinamente de políticas sociales y ambientales en los procesos de desarrollo durante las últimas dos décadas, presentando avances importantes en relación a esta materia, de igual manera, se han señalado varias limitaciones y debilidades en su

instrumentación y gestión. A este respecto, Iracheta (1997), refiriéndose a la planificación espacial plantea:

Es el ámbito espacial donde se materializan las acciones del desarrollo, ya que es en los centros de población y en las regiones donde se localizan físicamente las actividades económicas y la población, y es en estas porciones del territorio donde se aprecian los impactos positivos y negativos de las acciones e inversiones públicas y sociales encaminadas a generar el desarrollo. (Iracheta, 1997, pp 167 - 169).

Teniendo en cuenta lo anterior, la política territorial mexicana a través de su gestión pública ha avanzado en la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental y los desequilibrios del desarrollo socioeconómico regional y urbano, a través de la regulación normativa al sustituir diversos instrumentos de actuación que poseen duplicidad de objetivos y acciones en sus funciones. En donde los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) incorporan los objetivos de planificación del uso del suelo y manejo sostenible de los recursos naturales, así como los de desarrollo urbano y económico-regional de modo que exista coherencia entre las leyes sectoriales y territoriales estableciendo directrices que deberán ser asumidas por el OT; y los OT proporcionan un marco de referencia espacial a las políticas globales y sectoriales de manera que exista una organización institucional apropiada para la actuación coordinada tanto en sentido horizontal como vertical.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006, la SEDESOL concibe la instrumentación de una política nacional de ordenación del territorio como una prioridad en las estrategias para el desarrollo urbano y regional. En dicho documento se define el concepto de OT: "La Ordenación del Territorio es una política que pretende maximizar la

eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales". (SEDESOL, 2001)

Con base en su campo de acción, el PNDU–OT plantea tres objetivos estratégicos:

- a) Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural;
- b) Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana; y
- c) Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano. (PNDU–OT, 2001–2006).

En concordancia, la Secretaria de Desarrollo Social SEDESOL, establece el siguiente objetivo de desarrollo Social entre el periodo 2007–2012: Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. Lo anterior permite establecer que los objetivos presentan un énfasis sobre los factores sistemas urbanos, infraestructura y vivienda. (SEDESOL, 2007).

Dentro del Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial, retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en México, se resalta que:

La puesta en práctica de instrumentos territoriales para el desarrollo sustentable se complica en función de que existen dos programas de amplio alcance, que aunque se complementan, en la práctica se presenta cierta yuxtaposición e incompatibilidad: el Ordenamiento Ecológico (OE) coordinado por la SEMARNAT y el Ordenamiento Territorial (OT) bajo la responsabilidad de las SEDESOL. Adicionalmente a lo anterior, existen en el país otra serie de programas de políticas de índole sectorial con normativas e impactos regional–territoriales diferenciados (agrícolas, industriales, sociales, etc.). (Wong-González, 2009).

Lo anterior permite establecer que México dentro de sus programas de gestión pública enfatiza el desarrollo económico en el avance de las demás subcategorías como la social y lo ambiental de manera sustentable y a escalas locales que generen cambios sustanciales en su población.

## **Uruguay**

El gobierno de Uruguay periodo 2005 al 2010 presentó, en el año 2006, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible:

El cual recoge la visión gubernamental del ordenamiento territorial y la apuesta del actual Gobierno en materia de política territorial. Con dicha ley el Gobierno quiere dotar a las acciones sobre el territorio de un marco normativo específico hoy ausente e introducir una dimensión territorial en la política macroeconómica y las políticas sectoriales de desarrollo. Se apuesta a la planificación democrática y descentralizada para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local. El territorio local es considerado en dicha apuesta, como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales, de modo que tanto las

acciones territoriales como las sectoriales se armonicen evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quitan eficiencia a la inversión pública y privada. (Gobierno de la República de Uruguay, 2006).

De la misma manera en gobierno de Uruguay establece lo siguiente en referencia al reconocimiento del fracaso de la economía de mercado en materia de equidad social y territorial.

De esta forma, en el modelo teórico de los gobiernos uruguayos de los veinte años posteriores a la restauración democrática, el mercado como exclusivo agente asignador de recursos fue el que se impuso como eje del modelo de desarrollo que se comenzó a implementar en la década del año 1970. Ciertamente, esto se continuó y profundizó en los años noventa generando profundos desbalances sociales que se han expresado, también, en el incremento de desigualdades regionales y, en general, territoriales en nuestro país. Gobierno de Uruguay, (2006).

Lo anterior, refleja la necesidad de favorecer la descentralización y el ordenamiento territorial, y en el mismo orden avanzar en la descentralización política y hacer más efectiva la democratización local para evidenciar el desarrollo en los departamentos y municipios a los cuales se le asigna la responsabilidad de la gestión del ordenamiento territorial bajo las directrices de responsabilidades y asignación de recursos otorgados por el gobierno nacional con fines específicos.

El gobierno uruguayo dentro del proyecto de ley en referencia, la necesidad de articular la política de desarrollo económico y la de ordenamiento territorial y la ambiental. Estableciendo así: La definición de estrategias y criterios de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en

función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación de actividades económicas y sociales; es fundamental la identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales en razón a los cambios mundiales ambientales; asimismo, la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas y asentamientos humanos vulnerables; definiendo así, el equipamiento e infraestructura necesarios dentro de las estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos. (Gobierno de Uruguay, 2006).

Sin embargo, pese a lo planeado y presentado no se observan objetivos o estrategias territoriales novedosas con respecto a lo conocido hasta el 2002. El papel del ordenamiento territorial aparece en un segundo plano como complemento a los objetivos y estrategias de desarrollo económico, al indicar u orientar la localización de las actividades económicas, sociales e infraestructuras; lo cual no ha sido exitoso en los países que ya han transitado por este camino, pues al existir contradicciones entre los criterios de localización espacial de los productores con la orientaciones espaciales de localización de los planes de ordenamiento, termina por imponerse el interés de los productores bajo influencias de carácter político tradicional, especialmente en momentos en los que la libre competencia conduce a los países y regiones a flexibilizar controles ambientales y regulaciones territoriales para atraer la inversión.

Dentro de la subcategoría situación económica para Uruguay relaciona la necesidad de enfocar medios de desarrollo local a través de sus propias instituciones, enfocados en el estudio de las condiciones de las mismas instituciones locales y regionales como superadoras de debilidades identificables en la población, el mercado, y en el sistema político, estas son consideradas medios

para producir resultados colectivamente deseables entre las instituciones y los habitantes. (Peters, 2003).

Por otra parte, Uruguay se refiere a su territorio incluyendo los gestores públicos locales y/o regionales como a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil, para el desarrollo económico como base de toda actividad proyectiva y de producción dentro de su plan de nueva geografía económica, el cual consiste en alcanzar en tamaño, riqueza y producción de bienes y servicios a través de la concentración territorial de la riqueza y a los factores que determinen tipos de aglomeración en determinados territorios y cuáles son las condiciones de sostenibilidad o alteración de las situaciones de la economía. (Albuquerque, 1999).

## **Análisis**

En Colombia el Gobierno Central ha continuado una actitud sistemática por mantener su dominio sobre los demás poderes públicos territoriales, prevaleciendo la influencia de las decisiones nacionales sobre las locales, se evidencia a lo largo de los tiempos desde la constitución de 1991 una descentralización de funciones insuficiente, las cuales no poseen respaldo financiero; en este modelo se transfieren y asignan competencias pero no se fortalecen las finanzas públicas para atender las funciones propias de la gestión cuales deben de conllevar a generar desarrollo, bienestar y prosperidad a todos los habitantes, esto refleja una falta de autonomía de los gobiernos locales, es decir, estos no tienen la capacidad política y económica para tomar decisiones, uno por la situación actual de la organización territorial de Colombia y otra por el flagelo del clientelismo de los partidos políticos tradicionalistas que desembocan en controlar y permear todos los procesos con la corrupción de por medio, esto ha afectado la gestión de cada entidad territorial en el Departamento del Chocó y por ende a cada habitante.



No puede haber descentralización efectiva y seria sin autonomía, es decir, sin una capacidad política y económica suficiente de los poderes locales para tomar sus decisiones que generen mejoramiento en la infraestructura pública y privada y mejores condiciones en el territorio para desarrollar productividad y competitividad territorial para la fortaleza de la economía, la gestión empresarial, la ciencia, la tecnología, las finanzas, el gobierno, las instituciones.

El Departamento del Chocó tiene un rezago en su crecimiento económico con relación al resto de los departamentos, enfoca su actividad comercial en la producción y transformación de sectores de baja productividad.

Los demás campos de acción de la gestión pública parecen por falta de calidad y control en los propios programas de gobierno, es de entender que las entidades territoriales municipales y departamentales del Chocó poseen un atraso que se evidencia en las cuentas públicas que refleja la Contaduría General de la Nación, la Dirección Nacional de Planeación y los demás entes de control, donde se reflejan desviación y malversación de recursos sin ningún tipo de justificación; es de notar que entre más se dividan políticamente nuestras regiones en departamentos y municipios, más margen de improductividad y gestión pública tendrán debido a la corrupción, la cultura, la falta de control y a la incapacidad del mismo Estado para detectar y neutralizar estas acciones nocivas dentro del ejercicio administrativo.

En los cuadros citados dentro de este texto se puede identificar y diagnosticar la dependencia hacia las transferencias de recursos del Gobierno Central, por parte de las entidades territoriales, lo

cual, afecta directamente el crecimiento, la dinámica y las acciones para generar desarrollo, bienestar y prosperidad del mismo departamento y cada uno de sus municipios.

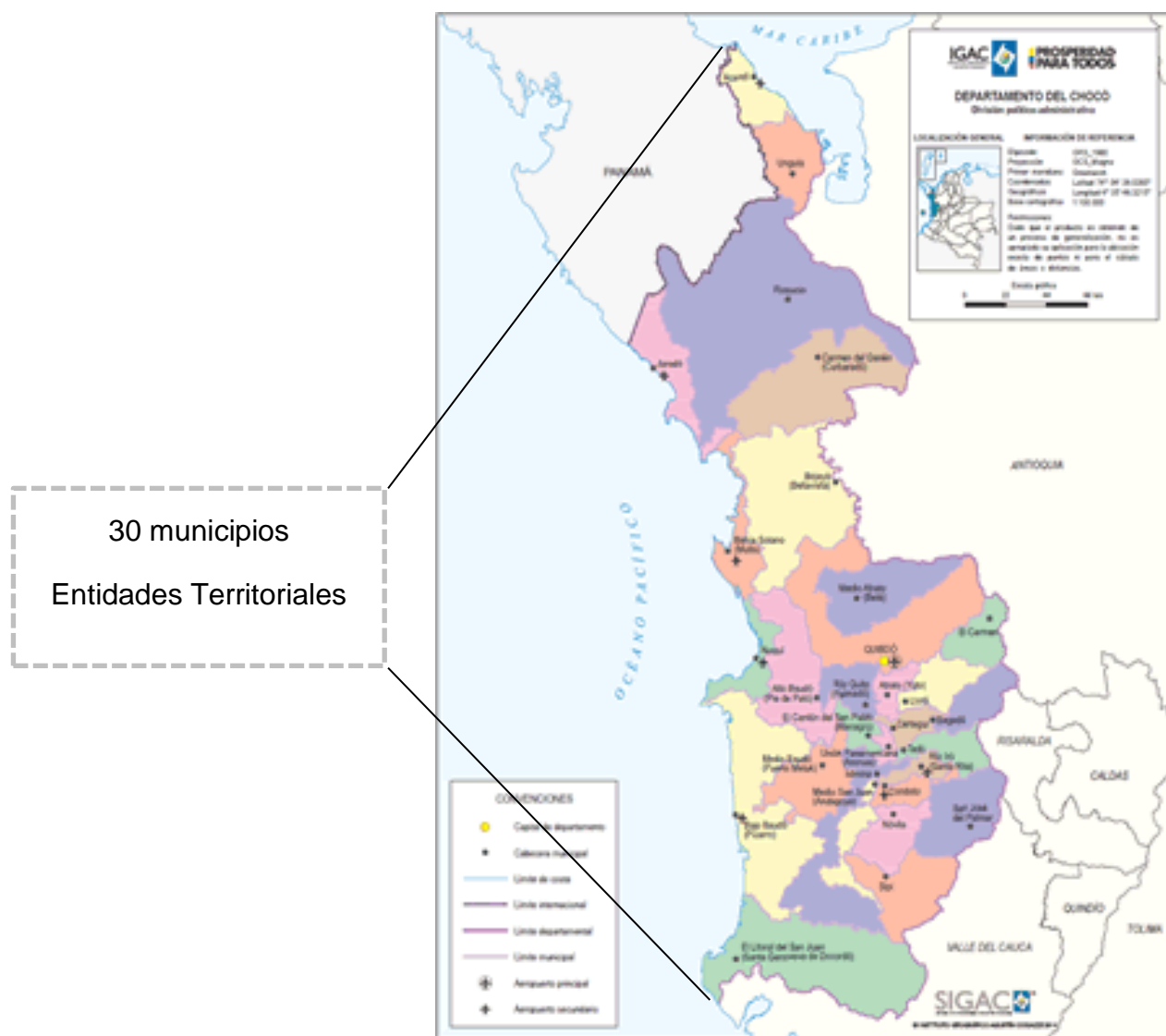
Es necesario mencionar, es que los entes territoriales del departamento han visto disminuidos los recursos del orden nacional por concepto de regalías y transferencias, debido a las malas prácticas suscitadas en años anteriores, las cuales, aún son materia de investigación sin identificar y castigar a los responsables; lo cual, ha disminuido su poder de inversión externo, ya que debe de asumir las inversiones con recursos propios, y estos al ser insuficientes, no alcanzan para cubrir el total de las obras, proyectos y actividades proyectadas dentro de los planes gubernamentales propios de la gestión pública, estas situaciones han llevado a que estos entes territoriales se mantenga en una situación fiscal negativa que irradia un desequilibrio presupuestal, que afecta notablemente el desarrollo general de sus habitantes.

Los entes territoriales municipales y departamentales del Chocó, posee unos ingresos corrientes tributarios y no tributarios, que se convierten en factores preocupantes para generar procesos de inversión social dentro de su gestión pública, debido a la formulación, asesoramiento y gestión de las políticas financieras, fiscales y económicas, el sistema de recaudo de los ingresos tributarios y no tributarios no beneficia a ningún ente territorial para el desarrollo de la gestión pública, lo cual ha afectado el desarrollo y la estabilidad de programas e implementación de políticas públicas sociales, ambientales, culturales y educativas, entre otras; la tendencia decreciente de los ingresos tributarios y no tributarios acentúan una gran dependencia del Gobierno Central, afectación que se genera también por la situación nacional y los reajustes de las transferencia que se realicen, afectando en general al departamento y los municipios.

Esta región del país ha sido afectada constantemente por la falta de programas de fomento la transparencia, eficacia, eficiencia y oportunidad para generar desarrollo, bienestar y prosperidad a los habitantes, lo cual, ha sido pieza clave para que las organizaciones ilegales graviten a lo largo y ancho de los municipios, implantando sus condiciones en los entornos sociales, políticos, económicos, entre otros por la ausencia del Estado.

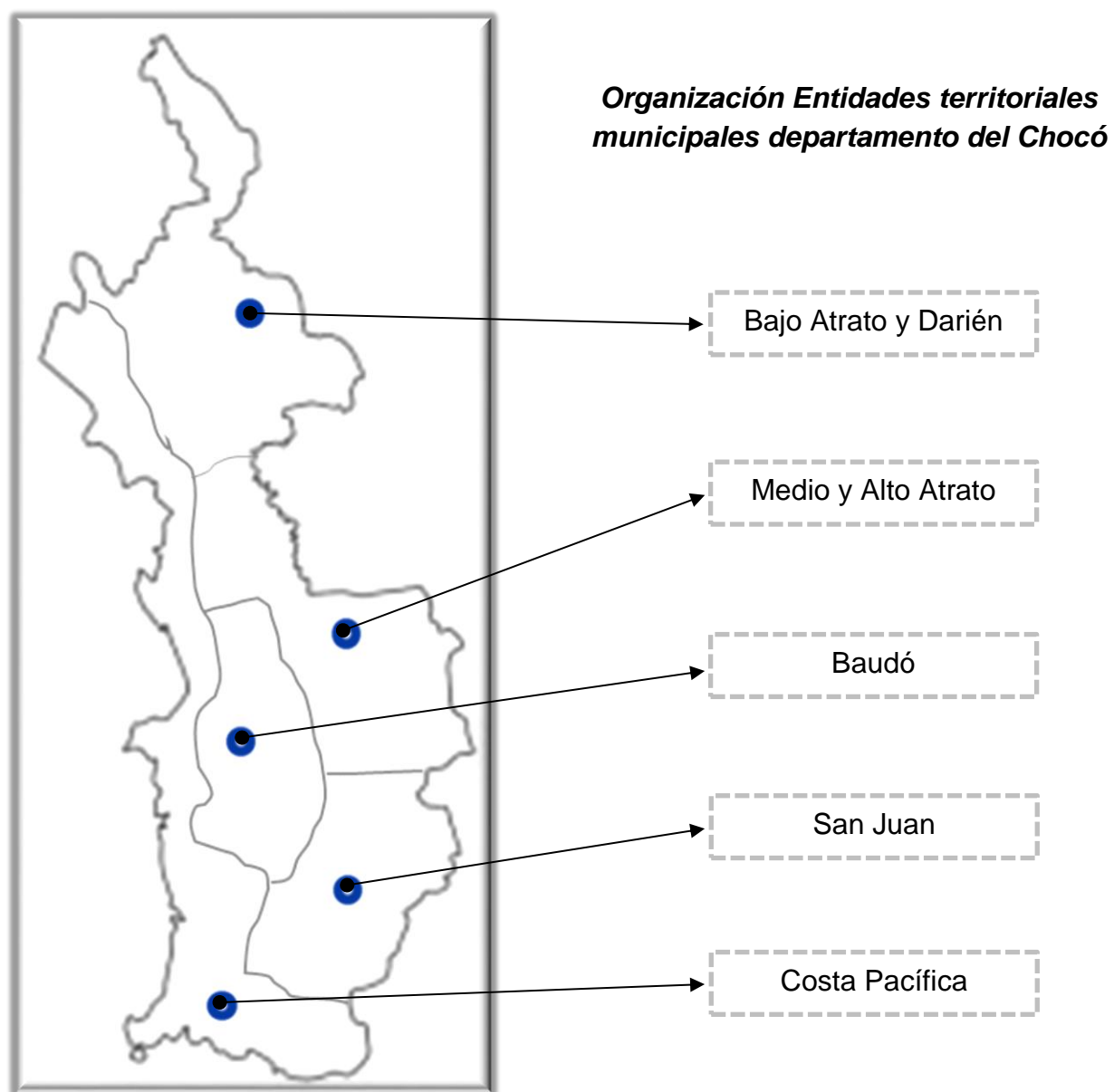
### **Propuesta de Reorganización de las Entidades Territoriales del Departamento del Chocó.**

La propuesta consiste en reducir o fusionar las entidades territoriales de los municipios y el Departamento del Chocó que posee treinta (30) entidades territoriales, a cinco (05) entidades territoriales municipales, para que esto refleje y permitan tener un mejor control y desarrollar propiamente la gestión pública en pro del desarrollo, bienestar y prosperidad de los habitantes del Departamento del Chocó; esto traería como consecuencia positiva un ahorro fiscal, en donde se fusionarían muchas estructuras organizacionales de los municipios en razón a dependencias y cargos y corporaciones, entre otros; al estar fusionadas estas nuevas estructuras se elevaría la eficiencia, la eficacia en el manejo de los recursos captados producto de las políticas fiscales y económicas y los asignados cada año por el Gobierno Nacional, y se reflejaría la gestión pública moderna real supervisada por el control y la participación ciudadana.



*Figura 6.* División Político Administrativa departamento del Chocó.  
Gobernación del Chocó (2019).

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, 2019.



*Figura 7. Nueva división político administrativa entidades territoriales departamento del Chocó.*

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, 2019 Cartografía IGAC, Diagramado SIG-IIAP -201.

Tabla N° 8.

Cuadro reorganización entidades territoriales por factor de área

<i>Item</i>	<i>Reorganización Entidad Territorial Nombre Municipio</i>	<i>Item</i>	<i>Entidad Territorial Actual Nombre Municipio</i>	<i>Área ha</i>	<i>Área ha acumulada</i>
1	Bajo Atrato y Darién	1	Riosucio	729.531	1.244.959
		2	Carmen del Darién	316.810	
		3	Ungía	119.255	
		4	Acandí	79.363	
2	Medio y Alto Atrato	1	Bojayá	359.758	1.344.276
		2	Quibdó	349.477	
		3	Medio Atrato	181.034	
		4	Lloró	83.374	
		5	El Carmen	80.904	
		6	Bagadó	80.521	
		7	Río Quito	68.923	
		8	Atrato	43.125	
		9	Cértogui	40.725	
		10	El Cantón de San Pablo	37.821	
		11	Unión Panamericana	18.614	
3	Baudó	1	Alto Baudó	206.424	344.960
		2	Medio Baudó	138.536	
4	San Juan	1	Itsmína	188.264	815.237
		2	Sipí	157.572	
		3	San José del Palmar	157.350	
		4	Nóvita	94.473	
		5	Tadó	75.562	
		6	Medio San Juan	66.347	
		7	Condoto	46.618	
		8	Río Iró	29.052	
5	Costa Pacífica	1	El litoral de San Juan	412.561	1.047.509
		2	Bajo Baudó	341.445	
		3	Juradó	129.985	
		4	Bahía solano	91.081	
		5	Nuquí	72.437	

Fuente: Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. Elaboración Tabla: Autoría Propia.

Colombia tiene un área de 1' 142.000 km<sup>2</sup> aproximadamente, posee 32 departamentos, los cuales tienen 1.103 municipios representados en entidades territoriales, sin contar los distritos y otras entidades territoriales de carácter especial; esto evidencia una situación incomparable ante la realidad de otros países tienen menos estados o departamentos y poseen más territorio en km<sup>2</sup> que Colombia.

En el Departamento del Chocó existen treinta (30) entidades territoriales que abarcan los municipios, donde cada una posee alrededor de veinte (20) dependencias que conforman estructuras con cargos y funciones denominadas secretarías municipales, donde en realidad producto de la corrupción y el clientelismo están conformadas por servidores públicos nombrados de planta y otros de carácter temporal que funcionan sin considerar los propósitos, objetivos y planes del el gobierno nacional, la gobernación y la alcaldía para desarrollar las funciones propias de la gestión pública. De igual manera funcionan las corporaciones administrativas, denominadas concejos municipales que están constituidas por concejales que fueron elegidos popularmente, integrados y/o constituidos por un número de miembros que no son menos de siete (7) y ni más de veintiuno (21) en relación a la categoría y a la cantidad de habitantes que posea el municipio.

Esta nueva reorganización de las entidades territoriales del Departamento del Chocó permite minimizar la burocracia y el manejo político clientelista actual, que afecta directa e indirectamente nuestras entidades territoriales en todo nivel, y por ende afecta el desarrollo sostenible de los municipios; al reorganizar o fusionar estas entidades territoriales se ejercería un mejor control sobre el cumplimiento de las funciones propias de la gestión pública y la distribución de los recursos para

beneficiar a todos los habitantes que esperan del gobierno la implementación de políticas públicas transparentes y sostenibles durante cada periodo gubernamental.

El presupuesto anual asignado por el Gobierno Nacional al departamento es de aproximadamente 30,6 billones de pesos de acuerdo con las cifras suministradas por la Dirección Nacional de Planeación y Contaduría General de la Nación, presupuestos que se redistribuirían de mejor manera y bajo un mejor control de los entes pertinentes ante cinco (05) entidades territoriales que se alinean con los aspectos propios de esta región a nivel cultural, ambiental y socio-económicos propios de este departamento, ajustados a una estructura funcional objetiva y clara en razón a las secretarías y las corporaciones administrativas; disminuyendo así, una serie de gastos de funcionamiento innecesario de muchas entidades territoriales que en la actualidad no reflejan gestión pública positiva ante las necesidades de los habitantes del Departamento del Chocó; esto permitiría agrupar mejor las finanzas captadas y las asignadas por el gobierno para ser ejecutadas en la implementación de políticas públicas sostenibles para el benéfico, desarrollo y prosperidad del Chocó a mediano y largo plazo.



## Conclusiones

Las divisiones político - administrativas establecidas por la constitución de 1991, facultaron a los habitantes y a los actores políticos de generar más divisiones y crear nuevas entidades territoriales ante aspectos culturales, económicos, sociales y ambientales, entre otros, que se presenten dentro de los territorios, dando lugar a perder cada vez más la autonomía y la capacidad de solucionar problemas y conflictos que se generen en la población; asfixiando la capacidad y el objetivo de generar desarrollo, bienestar y prosperidad entre los habitantes del departamento.

Es importante identificar que los estados modernos ha promovido cambios y transformaciones a partir de identificar afectaciones a sus habitantes y comunidades en general, producto de diversas situaciones de diferente índole que han marcado la historia del hombre; en Colombia la Constitución de 1991, marco una transformación general al Estado, promoviendo una nueva organización, con recaudo y asignación de recursos, con el fin de beneficiar a la población en general, este esquema surge con vacíos significativos y ha promovido diversas modificaciones a la normatividad, para tratar de subsanar y salvaguardar de manera justificada que las entidades territoriales son descentralizadas y gozan de autonomía bajo un sistema democrático, participativo y pluralista, que actúan conforme a una gestión pública que ejerce gobernanza y gobernabilidad, integrando y garantizando aspectos y factores organizativos acordes con los propósitos y planes de gobierno, los cuales, cuentan con calidad, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad otorgadas por la Constitución Política.

El Departamento del Chocó refleja una realidad ineludible en su territorio y habitantes, por las falencias derivadas de la división político – administrativa actual y de la gestión pública de sus

entidades territoriales que evidencian estilos burocráticos incompetentes que no actúan con transparencia dentro de la gestión propia otorgada por la normatividad, al no cumplir con las metas y objetivos de sus planes y programas de gobierno; generando un daño irreversible entre las comunidades nativas del departamento afro e indígenas, los cuales, agobiados por la ausencia del Estado en todos sus aspectos se ven obligados a migrar o desplazarse a otras áreas geográficas del territorio nacional.

Esta propuesta ajustada a un plan piloto permitiría reorganizar y fusionar las entidades territoriales del Departamento del Chocó, pasando de treinta (30) a cinco (5) municipios con entidades territoriales, estructuras funcionales y sus corporaciones administrativas completas, para disminuir el gastos públicos, minimizar la burocracia, controlar el clientelismo, generar, proyectar e implementar programas y actividades de desarrollo sostenible alineados con el gobierno nacional a mediano y largo plazo, desde la distribución correcta de los recursos públicos, lo cual, permitirá demostrar un control político y ciudadano objetivo sobre el cumplimiento de las funciones propias de la gestión pública, sacando del atraso a la población del departamento.

## **Recomendaciones**

Asumir la propuesta de reorganización territorial para el Departamento del Chocó como un plan piloto dentro de una visión futurista de gobierno para dar muestras de la aplicación de una gestión pública moderna e innovadora desde la administración pública central en pro de reorganizar y hacer más eficientes las entidades descentralizadas para mencionado departamento, reagrupando, fusionando e integrando la administración de las entidades territoriales incluyendo la participación ciudadana dentro de los diferentes mecanismos establecidos, y disminuyendo considerablemente la burocracia y gasto público, evitando más fracciones o divisiones político - administrativas por aspectos culturales, sociales, económicos y ambientales, entre sus habitantes y actores políticos.

Esta propuesta permitiría consolidar y distribuir los recursos públicos con la garantía de acción, gestión y vigilancia dentro de los planes y proyectos de gobierno para suplir en realidad la necesidades insatisfechas de décadas de atraso en ese departamento por orden de prioridades y bajo modelos de control y evaluación que garanticen el cumplimiento, beneficio y el bienestar de los habitantes de Chocó, empleando un modelo de política aplicado de gestión pública moderna que unifique y consolide los habitantes entre la región pacífica con promoción política y gobernanza participativa en pro del desarrollo, bienestar y prosperidad.

## Bibliografía

- Academia Play. (2018), Abril 04. El nacimiento del Estado Moderno. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=10&v=hYajgwcWb1k](https://www.youtube.com/watch?time_continue=10&v=hYajgwcWb1k)
- Aguilar, E. P. (1987). Consideraciones sobre el Proyecto de tratado de delimitación de espacios marítimo entre Honduras y Colombia. *Relaciones Internacionales*, 19(1), 57-65.
- Blanco, (2007) De la gran Colombia a la Nueva Granada, contexto histórico - político de la transición constitucional. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 10 (20), (p. 71-87).
- Berrío (2012). La formación del Estado en Colombia y el origen histórico de su debilidad coercitiva.
- Bórquez, (1999). El estado administrador de Chile: De unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista De Derecho*, 10 (1), (p. 115-123).
- Cabeza, A. M. (2004). Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Revista Perspectiva Geográfica*, (4)
- Crossman, R. H. (2014). *Biografía del estado moderno* Fondo de cultura económica.
- Cano R. Ramírez L. (2007) Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia. *Revista Equidad y Desarrollo* VL (8), P. 7 – 24.
- Cazau, L (2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales ed. 3. Recuperado de <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- Cepeda. F. 2019. Calameo: Transformación Territorial e Colombia. Recuperado de: <https://es.calameo.com/read/002186815ec33f6e25416>
- Clemens, S. L., Faulkner, W. C., Browning, E. B., Murray, J. S., Alcott, L. M., Stowe, H. B., et al. (PubYear). Primarytitle. (Edition, Publisher). *Journal of Applied Theory, Volume* (Issue), StartPg-OtherPg. (Availability) doi:DOI(Clemens, Faulkner, Browning, Murray, Alcott, Stowe, & Sandburg, PubYear)
- Cartilla Descentralización y Entidades Territoriales, Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, (2011).
- Clemens, S. L., Faulkner, W. C., Browning, E. B., Murray, J. S., Alcott, L. M., Stowe, H. B., et al. (PubYear). In Emerson R. W., Yeats W. B. and Frost R. L.(Eds.), Primarytitle [OriginalForeignTitle] (H. D. Thoreau, E. E. Dickenson Trans.). (Edition ed.). PlaceofPub: Publisher. doi:DOI(Clemens, Faulkner, Browning, Murray, Alcott, Stowe, & Sandburg, PubYear)Constitución Política de Colombia.

Castelazo, José. “Reflexiones sobre modernización y modernidad político – administrativa”, en Cuadernos de análisis político administrativo. México, Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administrativas Publica A.C. núm. 16 (p-9).

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis.

Datos Abiertos, (2020). Gabinetes Municipales, Municipio de Quibdó. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/browse?q=quibdo&sortBy=relevance>

Departamento Administrativo de la Función Pública, (2015). *Manual de la estructura del Estado Colombiano*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>

Departamento Nacional de Planeación, (2019). Gobierno Nacional en agenda de trabajo por el Chocó. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-Nacional-en-agenda-de-trabajo-por-el-Choco.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Guía elementos básicos del estado* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>

Disputas por Límites Territoriales en Colombia. El Tiempo. (2017). Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-disputas-por-limites-territoriales-en-colombia-93930>.

Díaz, M. E. C. (2006). La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954. Univ. Nacional de Colombia.

Dromi, J. (2007). La revolución del desarrollo: innovaciones en la gestión pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina Hispania Libros. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2051/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=804432&lang=es&site=eds-live>

Función Pública. (2019). Estructura Organizacional. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset\\_publisher/sqxafjubsrEu/content/estructura-organizacional](https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/estructura-organizacional)

Gobernación del Chocó. (2018) condiciones básicas de población. Recuperado de <http://www.choco.gov.co/buscar?q=poblacion>

Gobierno de México, (2007).

Gobierno de Uruguay, (2006).

Gómez, (2000). El Problema de la Ubicación Espacial del Nuevo Reino de Granada al Momento de su Creación. Revista Memoria y Sociedad Vol 4 (8).

Gutierrez, (2009). Las Capitulaciones de Descubrimiento y Rescate. La Nueva Andalucía.

Documento Consejo Superior de Investigaciones Científicas EEHA-CSIC, España).

Herrera, (2001). Las divisiones político-administrativas del Virreinato de la Nueva Granada a finales del período colonial. Revista Uniandes.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2018). Conflictos limítrofes en Colombia.

Recuperado de <https://www.igac.gov.co/>

Iracheta (1997). Acceso a tierras atendidas para los pobres urbanos: la paradoja de la regularización en México, (pp 167 – 169)

Jaime Bonet Morón, (2007). Por qué es pobre el Chocó, Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana 90, Banco de la Republica de Colombia. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/bdr/region/90.html>

Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 1454 de 2011 – Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT

Ley 489 de 1998, Organización y Funcionamiento de las entidades del orden nacional.

Ladino W., ESAP, (2008). Organización del Estado Colombiano y Formas Organizativas del Estado a Nivel Territorial, ESAP, 2008.

Minsal Pérez, D., & Pérez Rodríguez, Y. (2007). Organización funcional, matricial: En busca de una estructura adecuada para la organización. Acimed, 16 (p. 4)

Massiris Á Cabeza - Proyección, (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina, 2008 Recuperado de <http://m.bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=3238>

Massiris A. (2012) Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial.

Máximo & Mongabay. (2015), Chocó sostenible Revista Semana. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/choco-epicentro-de-los-conflictos-sociales-y-ambientales-en-colombia/39447>.

Méndez, (2008) - Ponencia XI Coloquio Ibérico de Geografía. Recuperado de: [researchgate.net](https://www.researchgate.net)

Mendoza, H. A. A. la Organización Territorial del Estado Durante la Vigencia de la Constitución Política Conservadora de 1886 en Colombia (1886-1991).

- Montoya, M. U. (1976). La Educación y La Economía Colombiana. Revista del Banco de la República, 49(590), 1566-1579.
- Moreno, D. J. J. (2007). Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949. Memoria y Sociedad, 11(22), 37-50.
- Muñoz, (2006) Geografía y Cartografía en la Nueva Granada. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 33, (p. 11-30).
- Sánchez, A. (2012). Objetivos de la hacienda pública territorial en Colombia.
- Secretaria de la Gobernación de México, (2019). Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032756&fecha=10/04/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032756&fecha=10/04/2008)
- Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. Gestión y Política Pública, volumen II, número 1, enero-junio de 1993, pp 35-56.
- Procuraduría General de la Nación, (2019). Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n(1).pdf)
- Revista Principia IURIS, 18 (18), II, p. 15-40. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/497/617>
- Rodríguez R., Libardo (2009). Estructura del Poder Público en Colombia. 11a. edición, Bogotá D. C. Editorial Temis.
- Wong-González, P. (2009). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: Retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. Estudios Sociales (Hermosillo, Son.), 17(SPE), 11-39.